

86/7/A/2006

WYROK

z dnia 25 lipca 2006 r.

Sygn. akt K 30/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Ciemniewski – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Jerzy Stępień
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 lipca 2006 r.:

- 1) wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego o zbadanie zgodności:
 - a) art. 6 ust. 2 i art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966) w związku z art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 54, poz. 254 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 58 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 86, poz. 789 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 70 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 55g i art. 55h ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 54 pkt 21 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (Dz. U. Nr 96, poz. 593 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 62 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w części dotyczącej określenia wysokości udziału województw we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie województwa w powiązaniu z określeniem zadań własnych województw samorządowych i zasadami ich finansowania, z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,
 - b) art. 31 ust. 1 oraz art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w związku z art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, w brzmieniu nadanym przez art. 58 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 40 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, w brzmieniu nadanym przez art. 70 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 55g i art. 55h ustawy o pomocy

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 sierpnia 2006 r. w Dz. U. Nr 141, poz. 1011.

społecznej, w brzmieniu nadanym przez art. 54 pkt 21 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz art. 21 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy, w brzmieniu nadanym przez art. 62 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w części dotyczącej określenia województw uprawnionych do otrzymania części regionalnej subwencji ogólnej oraz województw zobowiązanych do dokonywania wpłat do budżetu państwa na jej pokrycie, z art. 2 i art. 32 Konstytucji, a w powiązaniu z określeniem zadań własnych województw samorządowych i zasadami ich finansowania, z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,

- 2) wniosku Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego o zbadanie zgodności:
- a) art. 6 ust. 2 i 3 oraz art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966) z art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,
 - b) art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 58 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,
 - c) art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (Dz. U. Nr 96, poz. 593 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 62 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,
 - d) art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 86, poz. 789 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 70 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 6 ust. 2 i 3 oraz art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 oraz z 2005 r. Nr 249, poz. 2104) są zgodne z art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 25 ust. 1-7 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

3. Art. 25 ust. 8 i 9 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

4. Art. 31 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

5. Art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440, z 2003 r. Nr 137, poz. 1304, Nr 149, poz. 1452 i Nr 203, poz. 1966 oraz z 2005 r. Nr 90, poz. 756 i Nr 180, poz. 1497) jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

6. Art. 21 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-6 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (Dz. U. z 2004 r. Nr 125, poz. 1317) jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

7. Art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 6 jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

8. Art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 86, poz. 789, Nr 170, poz. 1652 i Nr 203, poz. 1966, z 2004 r. Nr 92, poz. 883, Nr 96, poz. 959, Nr 97, poz. 962 i Nr 173, poz. 1808, z 2005 r. Nr 157, poz. 1314, Nr 163, poz. 1362 i Nr 169, poz. 1420 oraz z 2006 r. Nr 12, poz. 63) jest zgodny z art. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

II

Przepisy wymienione w części I w punktach 3, 5 oraz 7 tracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie wobec cofnięcia wniosku.

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 6 stycznia 2004 r. Sejmik Województwa Mazowieckiego wniósł o zbadanie zgodności:

1) art. 6 ust. 2 i art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966; dalej: j.s.t.) w związku z art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 54, poz. 254 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 58 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 86, poz. 789 ze zm.), w brzmieniu nadanym na mocy art. 70 ustawy o dochodach j.s.t., art. 55g i art. 55h ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 54 pkt 21 ustawy o dochodach j.s.t. oraz z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (Dz. U. Nr 96, poz. 593 ze zm.), w brzmieniu nadanym na mocy art. 62 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w części dotyczącej określenia wysokości udziału województw we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie województwa w powiązaniu z określeniem zadań własnych województw samorządowych i zasadami ich finansowania, z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji;

2) art. 31 ust. 1 oraz art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w związku z art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i

ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w brzmieniu nadanym przez art. 58 ustawy o dochodach j.s.t., art. 40 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu nadanym na mocy art. 70 ustawy o dochodach j.s.t., art. 55g i art. 55h ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu nadanym przez art. 54 pkt 21 ustawy o dochodach j.s.t. oraz z art. 21 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy w brzmieniu nadanym na mocy art. 62 ustawy o dochodach j.s.t., w części dotyczącej określenia województw uprawnionych do otrzymania części regionalnej subwencji ogólnej oraz województw zobowiązanych do dokonywania wpłat do budżetu państwa na jej pokrycie, z art. 2 i art. 32 Konstytucji, a w powiązaniu z określeniem zadań własnych województw samorządowych i zasadami ich finansowania z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 6 ust. 2 i art. 9 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t. w związku z art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, art. 40 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, art. 55g i art. 55h ustawy o pomocy społecznej oraz w związku z art. 21 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy z art. 167 Konstytucji wnioskodawca wskazał, że 1 stycznia 2004 r. weszła w życie nowa ustawa o dochodach samorządu terytorialnego, która wprowadziła kilka nowych zasad dotyczących ustalania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, odmiennych od zasad dotychczas obowiązujących, a także wprowadziła nowe zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Artykułem 8a ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, finansowanie ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów przekazano samorządom województw. Przepisami art. 55g i art. 55h ustawy o pomocy społecznej zmieniono nie tylko status Krajowego Ośrodka Mieszkalno-Rehabilitacyjnego w Dąbku i Domu im. Korczaka Zakład Opiekuńczo-Lecznicy dla Dzieci, lecz i sposób ich finansowania. Do czasu nowelizacji ośrodki te finansowane były z dotacji celowej z budżetu państwa, zaś obecnie mają być finansowane z dochodów własnych, odpowiednio: Samorządu Województwa Mazowieckiego oraz Samorządu Województwa Pomorskiego.

Nowelizacją ustawy poszerzono także zakres przedmiotowy zadań samorządu wojewódzkiego określony w art. 21 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy oraz zmieniono zasady ich finansowania. Przeniesiono bowiem ciężar finansowania tych zadań z dotacji celowej, przyznawanej na te konkretnie zadania z budżetu państwa, bezpośrednio na budżet samorządu województwa.

Na mocy zaś art. 40 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, finansowanie zadań w nim określonych przerzucone zostało w ciężar dochodów własnych samorządu województwa.

Wnioskodawca podkreślił nadto, że skutkiem nowelizacji jest rozszerzenie zakresu finansowania przez samorządy województwa ich zadań, które nie wynikają bezpośrednio z przepisów nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 60a ustawy z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 ze zm.) działalność powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy w 2003 r. była finansowana z dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych powiatu i samorządu województwa, a także z innych źródeł określonych w odrębnych przepisach. Analogicznego przepisu zabrakło jednak w nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Pomimo więc braku takiego przepisu w ustawie, faktyczny zakres finansowania zadań z dochodów własnych samorządu wojewódzkiego uległ zwiększeniu.

Dochody własne województwa określone są w art. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Jednym ze źródeł jest 1,6% udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze

województwa. Poprzednio udział ten wynosił 1,5%. Zmiana ta oparta była na wyliczeniach z lat ubiegłych, w których źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego generalnie kształtowały się na stosunkowo wysokim poziomie, lecz uległy zmniejszeniu w latach następnych. Określenie udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa na poziomie 1,6% jest zatem – zdaniem wnioskodawcy – zbyt niskie. Jako dowód w tym zakresie przedstawił wyliczenie dochodów i wydatków województwa mazowieckiego na rok 2004 oparte na wynikach roku 2003.

Zdaniem wnioskodawcy uzasadnia to zarzut, że art. 6 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w części dotyczącej wysokości udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa, w świetle nałożenia nowych zadań w zakresie transportu autobusowego, finansowania ośrodków rehabilitacyjnych, służby medycyny pracy, transportu kolejowego i działalności wojewódzkich urzędów pracy – jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Nie zapewnia bowiem jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiedniego do przypadających im zadań. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego nie nastąpiły wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 31 ust. 1 oraz art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w związku z art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, art. 40 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, art. 55g i art. 55h ustawy o pomocy społecznej oraz z art. 21 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy z art. 2, art. 32 i art. 167 Konstytucji wskazał, iż przepisy art. 31 ust. 1 oraz art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego odnoszą się do zasad tworzenia i przeznaczania części regionalnej subwencji ogólnej z budżetu państwa. W wyniku tych uregulowań niektóre województwa (w tym także województwo mazowieckie) nie tylko nie otrzymują części regionalnej subwencji ogólnej, ale muszą jeszcze dokonywać wpłat do budżetu państwa na jej pokrycie. Taka konstrukcja systemowa dochodów i wydatków tych województw powoduje, zdaniem wnioskodawcy, że nie będą one mogły sfinansować swoich zadań. Na dowód tego twierdzenia Sejmik przekazał odpowiednie rozliczenie dla województwa mazowieckiego.

W powiązaniu z nowymi obowiązkami, nałożonymi na samorządy wojewódzkie, oznacza to nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego nowych zadań bez zapewnienia odpowiednich zmian w podziale dochodów publicznych. Zmiany te w przypadku województwa mazowieckiego idą wręcz w odwrotnym kierunku. Nie zapewniono także niektórym jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedniego udziału w dochodach publicznych do przypadających im zadań.

Z powyższych względów Sejmik Województwa Mazowieckiego wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 25 ust. 1 oraz art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Wskazał nadto, że z dniem 1 stycznia 2004 r. zlikwidowano część drogową subwencji ogólnej dla samorządów wojewódzkich, przysługującej im na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. Część drogową subwencji ogólnej zabrano wszystkim województwom, natomiast część regionalną tej subwencji przyznano tylko niektórym, pozostałe zaś obciążono kosztami jej wypłaty. Takie rażąco nierówne traktowanie jednostek samorządu terytorialnego tego samego szczebla podziału, oznacza uprzywilejowanie jednych kosztem innych, a przez to jest niezgodne z art. 2 Konstytucji w zakresie zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zdaniem Sejmiku, przepisy art. 25 ust. 1 i art. 31 ustawy o dochodach j.s.t. naruszają również pośrednio zasadę równości obywateli wobec prawa, wynikającą z art. 32

Konstytucji. Niektóre bowiem wspólnoty samorządowe zostały uprzywilejowane kosztem innych, co skutkuje naruszeniem zasady równości.

Postanowieniem z 10 maja 2004 r. (sygn. Tw 1/04) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi biegu w zakresie badania zgodności art. 31 ust. 1 i art. 25 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 2 i art. 32 Konstytucji, z uwagi na to, że sporządzający wniosek wyszedł w tym zakresie poza granice umocowania, wskazane w uchwale Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

2. Wnioskiem z 8 lipca 2004 r. Sejmik Województwa Świętokrzyskiego wniósł o zbadanie zgodności:

– art. 6 ust. 2 i 3 oraz art. 9 ust. 3 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji;

– art. 8a ust. 1 ustawy z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w brzmieniu nadanym art. 58 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji;

– art. 21 ust. 1 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy w brzmieniu nadanym art. 62 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji;

– art. 40 ust. 1 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym w brzmieniu nadanym art. 70 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że przepisy te wywołały istotne zmiany dla samorządu województwa w zakresie jego zadań własnych i konieczności ich finansowania z budżetów lokalnych. Nie zapewniono przy tym dochodów umożliwiających realizację przypisanych samorządowi województwa zadań publicznych, co spowodowało naruszenie proporcji między wysokością dochodów samorządu województwa a zakresem przypisanych mu zadań.

Wnioskodawca wskazał, że ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach j.s.t. wprowadziła nowe zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Dochody w niej określone miały zastąpić dotychczasowe dotacje celowe przyznawane z budżetu państwa, zabezpieczyć finansowanie nowych zadań własnych województwa oraz uzupełnić wydatki na finansowanie dróg wojewódzkich w związku z likwidacją części drogowej subwencji ogólnej. Zmiany te jednak – zdaniem Sejmiku – nie zapewniają samorządowi województwa odpowiedniego udziału w dochodach publicznych tak, by możliwa była realizacja jego zadań. Dlatego też wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 6 ust. 2 i 3 oraz art. 9 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Pozostałe argumenty przedstawione we wniosku Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego są analogiczne do argumentów Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

Dodatkowo wnioskodawca wskazał również, że w wyniku nowelizacji ustawy o dochodach j.s.t. ustawodawca zrezygnował z regulacji dotyczącej finansowania działalności wojewódzkich urzędów pracy w formie dotacji celowej na zadania własne samorządu województwa, a dotychczasową część drogową subwencji ogólnej dla województwa zastąpił częścią regionalną subwencji ogólnej dla województwa.

W efekcie tych zmian ustawodawca przeniósł ciężar finansowania zadań z zakresu ulgowych przejazdów, służby medycyny pracy, organizowania i dotowania przewozów pasażerskich oraz nabywania pojazdów szynowych, wojewódzkich urzędów pracy, budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi, na budżet samorządu województwa. Do 31 grudnia 2003 r. zadania te były finansowane z dotacji celowych, a w przypadku dróg – subwencją drogową.

Poszerzeniu zakresu zadań samorządu województwa nie towarzyszyło adekwatne zwiększenie przez ustawodawcę dochodów samorządu województwa, co uzasadnia zarzut naruszenia zasady samodzielności samorządu województwa w wykonywaniu zadań publicznych (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 19 stycznia 2005 r., ze względu na tożsamość obu wniosków, zostały one przekazane do łącznego rozpoznania.

4.1. Prokurator Generalny w piśmie z 7 lutego 2005 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wobec niedopuszczalności orzekania.

Prokurator Generalny stwierdził, że wnioskodawcy, podnosząc zarzut naruszenia zasady odpowiedniego udziału samorządu terytorialnego w podziale dochodów publicznych, czynią to z pominięciem oceny pozostałych przepisów, określających dochody województw. Art. 6 ust. 2 i 3, art. 9 ust. 3, art. 25 ust. 1 i art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. są bowiem jedynie fragmentem regulacji określającej źródła dochodów województw.

Nowy system źródeł dochodów, ukształtowany w oparciu o kryteria wskazane w zaskarżonych przepisach, zakłada zróżnicowanie dochodów poszczególnych województw. Zakwestionowanie tej regulacji, zdaniem Prokuratora, wymaga sformułowania zarzutów dotyczących treści konkretnych przepisów, a zwłaszcza w odniesieniu do zastosowanych kryteriów podziału środków finansowych. Dla zakwestionowania ich zgodności z Konstytucją nie wystarczy zatem wskazanie konkretnego przepisu i przedstawienie skutku w postaci wyliczenia na jego podstawie określonej kwoty udziału w podatkach, wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej bądź uzyskanej (lub nieuzyskanej) z niej kwoty. Taka argumentacja oparta jest bowiem na faktach, a nie ocenie prawnej.

W ocenie Prokuratora żadne konkretne zarzuty nie zostały sformułowane również w stosunku do treści przepisów ustaw określających zakres zadań województwa. Wnioskodawcy nie kwestionują bowiem kwalifikacji wymienionych w zaskarżonych przepisach zadań jako zadań własnych, lecz jedynie skutki, jakie z nich wypływają dla finansów i samodzielności budżetowej województw.

4.2. Ustosunkowując się do stanowiska Prokuratora Generalnego, Sejmik Województwa Mazowieckiego w piśmie z 23 marca 2005 r. stwierdził, iż Prokurator nie wyjaśnił dlaczego zachodzić miałyby niedopuszczalność orzekania w przedmiocie zaskarżenia wniosków. W ocenie wnioskodawcy, argumenty przez niego podane nie uzasadniają bowiem takiego stanowiska.

W piśmie Sejmiku Województwa Mazowieckiego wyjaśniono również, że w przypadku zaskarżenia przepisów, określających zakres zadań i wysokość środków na nie przeznaczonych, dokonanie oceny tych norm, w świetle konstytucyjnej zasady nakazującej zapewnienie stosownych środków samorządom na ich działanie, może nastąpić jedynie w drodze przedstawienia odpowiednich wyliczeń – tak, jak to uczynili wnioskodawcy.

Jako dowód nieodpowiedniej do nałożonych zadań wysokości dochodów wskazano sytuację Polskich Kolei Państwowych w województwie mazowieckim. Na skutek zmian, czyli pozbawienia dotychczasowego poziomu finansowania, wystąpiła bowiem konieczność ograniczenia świadczonych usług transportowych.

5. Marszałek Sejmu w stanowisku z 29 grudnia 2005 r. wniósł o stwierdzenie zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Odnosząc się do zarzutu, dotyczącego niezgodności art. 6 ust. 2 i 3 oraz art. 9 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że jest on bezzasadny. Wskazał bowiem, że art. 6 ust. 2 ustawy powiększył udział województw w podatku dochodowym od osób fizycznych o 0,1% w porównaniu z wcześniejszym stanem prawnym. Artykułem 6 ust. 3 ustawy powiększono udział województw w podatku dochodowym od osób prawnych o 15,4% w porównaniu z wcześniejszym stanem prawnym. Natomiast art. 9 ust. 3 ustawy nie wprowadził żadnych istotnych zmian w podstawie wyliczania udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w porównaniu z brzmieniem art. 11 ustawy z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, z wyjątkiem oczywistej korekty właściwego wskaźnika.

Ustosunkowując się do zarzutu poszerzenia zakresu zadań samorządu województwa bez adekwatnego zwiększenia przez ustawodawcę dochodów samorządu województwa, które spowodowało naruszenie zasady samodzielności samorządu województwa w wykonywaniu zadań publicznych (art. 165 ust. 2 Konstytucji), Marszałek Sejmu stwierdził, że żaden ze wskazanych przez wnioskodawcę w tym zarzucie przepisów nie poszerzył zakresu zadań samorządu województwa.

Zwrócił nadto uwagę, iż wnioskodawcy, mimo iż podnoszą zarzut naruszenia zasady odpowiedniego udziału samorządu terytorialnego w podziale dochodów publicznych, czynią to z pominięciem oceny pozostałych przepisów, określających dochody województw.

Ustawodawca ma obowiązek zachowania odpowiedniej proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Ocena zachowania tej proporcji musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Zgodnie bowiem z orzecznictwem TK ustawa mogłaby zostać uznana za sprzeczną z art. 167 ust. 1 Konstytucji tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwiał efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom.

Przepis art. 167 Konstytucji nie powinien więc być rozumiany jako podstawa do wprowadzenia nakazu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów, w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa. Przepis ten wyraża dyrektywę określającą sposób podziału, dostępnych w danym okresie, środków finansowych między administrację rządową a samorząd terytorialny, a jednocześnie dyrektywę określającą sposób podziału tych środków między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Ustawodawca, dokonując podziału dochodów, musi brać pod uwagę także zakres zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową, a w szczególności obowiązek realizacji zadań wynikających z poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Dostępne środki finansowe powinny być dzielone pomiędzy wymienione podmioty stosownie do zakresu powierzonych im zadań publicznych, przy czym zapewnienie określonych źródeł dochodów jednostkom samorządu terytorialnego nie może prowadzić do uniemożliwienia realizacji zadań publicznych, które zgodnie z obowiązującym prawem należą do administracji rządowej (sygn. K. 35/98).

W ocenie Marszałka Sejmu, wprowadzone zmiany należy ocenić pozytywnie. Chociaż władze samorządów terytorialnych mają ograniczony wpływ na źródła zasilania finansowego, to jednak decydują samodzielnie o przeznaczeniu znacznie większej części swoich dochodów. Dla skutecznego zakwestionowania konstytucyjności wprowadzonych zmian wnioskodawcy powinni zatem wskazać, że udział w dochodach publicznych, przewidziany we wszystkich obowiązujących przepisach prawa stał się nieodpowiedni w

stosunku do przypadających zadań. W ocenie Marszałka Sejmu, wnioskodawcy nie przedstawili odpowiednich argumentów na poparcie swojego wniosku.

II

Na rozprawie 17 lipca 2006 r. wnioskodawcy podtrzymali zarzuty merytoryczne zawarte we wnioskach.

Przedstawiciel Sejmiku Województwa Mazowieckiego cofnął wniosek w zakresie żądania zbadania konstytucyjności art. 55g i art. 55h ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej. W odniesieniu do art. 55g cofnięcie nastąpiło ze względu na utratę mocy obowiązującej tego przepisu. W odniesieniu zaś do art. 55h wnioskodawca uznał brak uprawnienia do wniesienia wniosku w tym zakresie.

Ograniczył on też zakres wskazanych wzorców konstytucyjnych jeśli chodzi o badanie zgodności z Konstytucją art. 40 ust. 1 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym oraz art. 21 ust. 1 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy – uznając art. 2 i art. 32 Konstytucji za nieadekwatne wzorce kontroli dla przedmiotowej sprawy. W pozostałym zakresie wnioskodawcy podtrzymali zarzuty zawarte we wniosku.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko zajęte uprzednio na piśmie. Natomiast Prokurator Generalny zmodyfikował na rozprawie zajęte uprzednio na piśmie stanowisko, w ten sposób, że uznał wszystkie zaskarżone we wnioskach przepisy za zgodne z podanymi wzorcami konstytucyjnymi. Uzasadnieniem dla uznania zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów był – zdaniem Prokuratora Generalnego – fakt, że wnioskodawcy nie przedstawili dostatecznie silnych argumentów, pozwalających na obalenie domniemania konstytucyjności. Stwierdził też, że szczegółowe argumenty wspierające zajęte na rozprawie stanowisko pozostały zbieżne z tymi, które zostały przedstawione w jego uprzednim pisemnym stanowisku. Stąd też nie zachodziła potrzeba zmiany lub uzupełnienia uzasadnienia uprzedniego pisemnego stanowiska Prokuratora Generalnego.

W trakcie rozprawy Marszałek Województwa Mazowieckiego przedstawił dane obrazujące stosunek wpłat do budżetu państwa do wpływów województwa mazowieckiego z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych.

III

Trybunał Konstytucyjny, zważył co następuje:

1. Zakres zaskarżenia.

Ze względu na cofnięcie na rozprawie żądania wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego o zbadanie konstytucyjności art. 55g i art. 55h ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) oraz ograniczenie zakresu wskazanych wzorców konstytucyjnych, jeśli chodzi o badanie zgodności z Konstytucją art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 86, poz. 789 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (Dz. U. z 2004 r. Nr 125, poz. 1317) – z art. 32 Konstytucji, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

We wnioskach Sejmików Województw Mazowieckiego oraz Świętokrzyskiego, zaskarżone zostały przepisy różnych ustaw. Ze względu na połączenie obydwu wniosków

mamy do czynienia z sytuacją, gdy te same przepisy ustaw, choć zaskarżone w obydwu wnioskach – są w nich różnie zaskarżone, bo zarówno wzorce konstytucyjne, jak i zarzuty nie są identyczne. Mamy też do czynienia z sytuacją, gdy zakresy zaskarżenia się nie pokrywają. TK obowiązany był zatem ustalić zakres sprawy objętej niniejszym łącznym postępowaniem.

Zakres zaskarżenia, wynikający z połączonych wniosków, przedstawia się następująco:

1.1. Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.; dalej: ustawa o dochodach j.s.t.), który brzmi „Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa wynosi 1,60%”, w związku z art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.; dalej: ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów), który brzmi „Finansowanie ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów należy do zadań własnych samorządu województwa”, z art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

1.2. Art. 6 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t., który brzmi: „Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze województwa, wynosi 15,90%”, w związku z art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów, z art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

1.3. Art. 9 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t., który brzmi: „Kwotę udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez wskaźnik 0,0160 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze województwa, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku, ustalonego na podstawie złożonych do dnia 30 czerwca roku bazowego zeznań podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu oraz rocznego obliczenia podatku dokonanego przez płatników”, w związku z art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów, z art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

1.4. Art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., który brzmi: „Województwa, w których wskaźnik W jest większy od 110% wskaźnika Ww, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw”, i art. 25 tejże ustawy, poświęcony konstrukcji części regionalnej subwencji ogólnej – który jest zaskarżony w zakresie, w jakim konstrukcja ta prowadzi do obowiązku dokonywania wpłat do budżetu państwa, przewidzianych w art. 31 ust. 1 ustawy, w związku z art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów, z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

1.5. Art. 21 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy, który brzmi: „Ze środków budżetu samorządu województwa finansuje się:

- 1) zadania służby medycyny pracy, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d i e oraz pkt 3 i 4, a także w art. 20a pkt 1 lit. b,
- 2) zadania służby medycyny pracy, wykonywane zgodnie z art. 6 ust. 3,
- 3) profilaktyczną opiekę zdrowotną sprawowaną w odniesieniu do osób świadczących pracę w czasie odbywania kary pozbawienia wolności w zakładach karnych,

przebywania w aresztach śledczych lub wykonujących pracę w ramach kary ograniczenia wolności, jeżeli obowiązek objęcia profilaktyką nie spoczywa na pracodawcy,

4) działalność wojewódzkiego ośrodka medycyny pracy obejmującą realizację zadań, o których mowa w art. 17 pkt 1-8, 11 i 12,

5) działalność profilaktyczną wynikającą z programów zapobiegania i zwalczania określonych chorób oraz programów promocji zdrowia ustalonych przez samorząd województwa,

6) okresowe badania lekarskie realizowane w trybie art. 229 § 5 Kodeksu pracy, w przypadku gdy podmiot, który zatrudnił pracownika, uległ likwidacji, z wyłączeniem badań wykonywanych w trybie art. 7a ustawy z dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (Dz. U. z 2004 r. Nr 3, poz. 20, Nr 96, poz. 959 i Nr 120, poz. 1252)”

– z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

1.6. Art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 86, poz. 789 ze zm.), który w chwili wniesienia wniosku brzmiał: „Organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich wykonywanych w ramach obowiązku służby publicznej oraz nabywanie kolejowych pojazdów szynowych należy do zadań własnych samorządu województwa. Zadanie to finansowane jest z dochodów własnych samorządu województwa” , a obecnie brzmi: „Organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów osób wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych oraz nabywanie kolejowych pojazdów szynowych należy do zadań własnych samorządu województwa” – z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy, TK obowiązany był dokonać jeszcze innych ustaleń wstępnych. Chodzi o zakres i sposób rozpoznawania połączonych wniosków województw samorządowych.

W pierwszym rzędzie TK zajął się kwestią tego, w jakim stosunku pozostają względem siebie zaskarżone postanowienia ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz zaskarżone przepisy innych odrębnych ustaw, nakładających na samorządy nowe zadania lub modyfikujących istniejące zadania w taki sposób, że może to skutkować wzrostem wydatków. Postanowienia ustawy o dochodach j.s.t. nie są bowiem w obydwu wnioskach zaskarżone jednolicie. W niektórych przypadkach mamy do czynienia z odrębnym zaskarżeniem zarówno przepisów ustawy o dochodach j.s.t., jak i przepisów odrębnych ustaw; w innych znowu przepisy o dochodach j.s.t. mają być badane „ (...) w związku z postanowieniami tamtych odrębnych ustaw”.

Badanie przez TK – a więc na poziomie abstrakcyjnym – systemu dochodów województwa samorządowego z punktu widzenia tego, czy odpowiada on standardom wynikającym z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, ma charakter złożony. W grę wchodzić muszą bowiem z jednej strony elementy oceny wydajności fiskalnej źródeł dochodów, w jakie samorząd został wyposażony z punktu widzenia zasady odpowiedniości, o której mowa w art. 167 ust. 1 Konstytucji, z drugiej zaś elementy oceny konstrukcji prawnych, za pomocą których samorząd gromadzi dochody. Te pierwsze kryteria nieuchronnie nawiązują do stanu faktycznego ukształtowanego w wyniku wprowadzenia przez ustawodawcę określonych rodzajów dochodów. Te drugie kryteria to kryteria adekwatności konstrukcji prawnych do zadań, jakim w świetle Konstytucji ma służyć system dochodów samorządów.

Pierwsze kryterium, choć niewątpliwie bardzo istotne i znaczące nie jest jednak kryterium wystarczającym. Wynika to z kilku przyczyn. Po pierwsze, na system dochodów samorządu terytorialnego składa się całość jego źródeł, z których pobierane są wpływy, a nie tylko określone, zaskarżone rodzaje dochodów. Na pytanie zatem o realizację zasady

adekwatności w sensie wydajności fiskalnej źródeł w porównaniu z zadaniami publicznymi, które ciążą na samorządzie, można odpowiedzieć tylko w oparciu o ocenę całokształtu wpływów ze wszystkich źródeł – a nie tylko ich wybranych, zaskarżonych rodzajów. Po wtóre, wydajność fiskalna źródeł dochodów jest zmienna w czasie i zależy od wielu czynników społecznych i ekonomicznych. Po trzecie wreszcie, wydajność fiskalna tych samych źródeł dochodów w przypadku każdej jednostki samorządu terytorialnego musi się zawsze kształtować różnie. Takie są właśnie cechy dochodów własnych.

Poza sytuacjami oczywistej i rażącej niewspółmierności źródeł dochodów w stosunku do nałożonych zadań publicznych – które to sytuacje występują bardzo rzadko – trudno byłoby badać rzeczywistą realizację gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 Konstytucji tylko w oparciu o kryterium faktycznej wydajności fiskalnej źródeł dochodów zwłaszcza w postępowaniu wszczętym na podstawie wniosku jednego samorządu.

Wobec tego należało posłużyć się także kryterium odpowiedniości konstrukcji prawnej zaskarżonych rodzajów dochodów samorządowych do zadań, jakie na samorząd są nałożone. To zaś z kolei wymagało uprzedniego odrębnego zbadania tych zadań. Należało określić ich charakter po to, by następnie ustalić, jakie rodzaje finansowania winny się łączyć z realizacją tych zadań, tak aby gwarancje wynikające z art. 167 ust. 1 Konstytucji spełniały swoje ochronne funkcje.

Z tego względu w przedmiotowej sprawie TK zbadał w pierwszym rzędzie postanowienia odrębnych ustaw nakładających na samorząd nowe zadania lub modyfikujących już istniejące. Dopiero konfrontacja zaskarżonych przepisów tamtych odrębnych ustaw z przepisami wyposażającymi samorząd wojewódzki w dochody pozwala stwierdzić, czy wyposażenie w te dochody jest czy też nie jest zgodne z Konstytucją – albo też czy nałożenie zadań skutkujących wzrostem wydatków było czy też nie było zgodne z Konstytucją.

W rezultacie TK obowiązany był zbadać najpierw odrębnie zgodność z Konstytucją zaskarżonych przepisów, nakładających na samorząd terytorialny zadania skutkujące wydatkami, jak i dopiero w następstwie zgodność przepisów ustawy o dochodach j.s.t. z Konstytucją na tle, a zarazem w konfrontacji ze zmodyfikowanym zakresem zadań samorządu wojewódzkiego.

Tym samym dopiero po zbadaniu zadań nałożonych przez odrębne ustawy można było ocenić adekwatność wyposażenia samorządu wojewódzkiego w nowe źródła dochodów w świetle art. 6 ust. 2 i 3 oraz art. 9 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t.

Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania wniosków, konieczne stało się także zbadanie, czy zaskarżone przepisy nie zostały zmienione w stosunku do ich brzmienia z dnia złożenia wniosku.

Trybunał zbadał w szczególności, czy wobec zmiany brzmienia art. 40 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym poprzez wykreślenie zeń ustawą z dnia 16 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2006 r. Nr 12, poz. 63) zdania drugiego „Zadanie to finansowane jest z dochodów własnych samorządu województwa” nie zachodzi potrzeba umorzenia postępowania.

Analiza zaskarżonego przepisu w brzmieniu obecnym w porównaniu do brzmienia tego przepisu z dnia zaskarżenia prowadzi jednak do wniosku, że istotna treść merytoryczna, znacząca dla zakresu zaskarżenia, nie uległa zmianie. Wprawdzie skreślono zdanie „Zadanie to finansowane jest z dochodów własnych samorządu województwa”, jednak skreślenie to nie zmienia faktu, że tak samo jak uprzednio zadanie to jest finansowane z dochodów własnych województwa. Art. 40 ust. 4a stwierdza wyraźnie, że samorząd wojewódzki jest obowiązany do planowania w uchwale budżetowej wydatków na spłatę zobowiązań wynikających z umowy ramowej o świadczenie usług publicznych w

kolejnych latach obowiązywania umowy. Nowa treść, o którą został wzbogacony art. 40 w aktualnym brzmieniu, to wskazanie obowiązku wieloletniego, ciężącego na organach stanowiących i wykonawczych województwa, a polegającego na wprowadzeniu obligatoryjnych wydatków na spłatę zobowiązań, wynikających z powinności dotowania regionalnych kolejowych przewozów osób. Tak samo jak poprzednio spłata tych zobowiązań musi być finansowana z dochodów własnych (ewentualnie uzupełnionych o subwencję). Subwencja ogólna ze względu na jej ogólne przeznaczenie była i jest dzisiaj uzupełnieniem dochodów własnych w zakresie pokrywania wydatków związanych z przewozem osób.

Z tego względu Trybunał Konstytucyjny uznał, że zachodzą przesłanki badania art. 40 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu aktualnym.

2. Problem zgodności art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Zaskarżony przepis został wprowadzony wraz ze zmianą systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego przez art. 58 ustawy o dochodach j.s.t. i wszedł wraz z nią w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.

Uprawnienia do przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego przysługują w przypadku regularnego przewozu osób wykonywanego przez uprawnionych przewoźników kolejowych i autobusowych (z wyjątkiem komunikacji miejskiej). Artykuły 2-5 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów regulują zakres podmiotowy, wysokość ulg oraz rodzaje przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, z którymi mogą się one łączyć. Tym samym uprawnienia owe są w ustawie skonstruowane w sposób bezwzględny i bezwarunkowy – tak aby każdy, kto legitymuje się spełnieniem warunków do ulgowego przejazdu, mógł z ulgi skorzystać. Uprawnienia te nazywane są zresztą w samej ustawie „ustawowymi” (art. 8a ust. 1 o uprawnieniach do ulgowych przejazdów). Oznaczać to ma, że uprawnienie powstaje z mocy ustawy. Przez to zakładać należy, że każdy, kto z ulgi może skorzystać, będzie zawsze z niej korzystał.

Finansowanie tych ustawowych uprawnień, zgodnie z art. 8a ust. 1 „należy do zadań własnych samorządu województwa” i przybiera postać obowiązku dokonywania dopłat na rzecz uprawnionych przewoźników. Kwota dopłat jest określona jako różnica pomiędzy wartością sprzedaży biletów obliczoną według cen nieuwzględniających ustawowych ulg a wartością sprzedaży tych biletów w cenach uwzględniających te ulgi (art. 8a ust. 3 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów). Oznacza to, że przewoźnik otrzymuje od samorządów wojewódzkich dopłatę już po faktycznym dokonaniu sprzedaży biletów ulgowych. Zasady przekazywania dopłat przewoźnikom określa umowa zawarta z samorządem. Art. 8a określa także właściwość miejscową samorządu województwa w zakresie obligatoryjnego finansowania dopłat. Właściwość tę określa się zgodnie z art. 8a ust. 2a w przypadku przewozów realizowanych na trasach wykraczających poza obszar co najmniej jednego województwa według miejsca zamieszkania lub siedziby przewoźnika. W przypadku przewozów niewykraczających poza obszar województwa według miejsca wykonywania przewozów.

Ustanowiony przez zaskarżony przepis nowy rodzaj zadania nazywanego „własnym” skutkuje bezwzględnym i bezwarunkowym obowiązkiem finansowania dopłat, których wysokość uzależniona jest od faktycznej liczby przejazdów ulgowych oraz struktury ulg, z których korzystają osoby uprawnione. W świetle powyższego mamy do czynienia ze stałym, powtarzalnym i niedającym się samodzielnie ukształtować – jeśli chodzi o sposób wykonywania – zadaniem „finansowania”, nazwanym w dodatku przez ustawodawcę „zadaniem własnym”. Tymczasem celem tego rodzaju ulg ustawowych jest niewątpliwie zwiększenie dostępności przejazdów środkami publicznego transportu

zbiorowego w skali całego kraju. Dopłaty zaś są po to, by żaden przewoźnik nie odczuwał strat spowodowanych korzystaniem z prawa do ulgowych przejazdów. Efektem i zarazem następstwem tak rozumianego obowiązku sfinansowania kosztów przejazdów ulgowych w skali całego kraju był podział obowiązków sfinansowania dopłat między poszczególne województwa samorządowe.

Przewóz realizowany na trasach zarówno „regionalnych”, jak i wykraczających poza obszar jednego województwa rodzi zawsze po stronie przewoźnika prawo uzyskania dopłaty, o której mowa w art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów. Tak więc nie tylko przewozy w skali regionalnej, lecz i w skali całego państwa, albo co najmniej dwóch województw, rodzą obowiązek finansowania dopłat po stronie tego samorządu wojewódzkiego, który jest właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedziby przewoźnika lub wykonywania przewozów (art. 8a ust. 2a pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów). Miejsce zamieszkania lub siedziba przewoźnika wyznacza województwo, które pokrywa koszty sfinansowania ulg. W rezultacie obowiązek sfinansowania dopłat spoczywać może na tym województwie samorządowym, którego mieszkańcy z przejazdów ulgowych nawet nie skorzystają – tylko z tej racji, że na jego terenie ma miejsce zamieszkania lub siedzibę przewoźnik. Jeśli przewóz autobusowy ma charakter ściśle regionalny (w granicach województwa), dopłatę do ulg pokrywa to województwo, w którym wykonywane są przewozy – nawet jeśli przewoźnik nie ma tam miejsca zamieszkania lub siedziby.

Następnie TK zbadał, jakie cechy posiada zadanie finansowania dopłat do przejazdów ulgowych w świetle art. 166 w związku z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Artykuł 166 Konstytucji nazywa zadaniami własnymi te zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Jednocześnie każde zadanie, które służy zaspokajaniu takich potrzeb, winno być wykonywane jako zadanie własne. Zadania własne art. 166 ust. 2 Konstytucji konfrontuje z tymi zadaniami publicznymi, które z powodu uzasadnionych potrzeb państwa mogą być w drodze ustawowej zlecane jednostkom samorządu terytorialnego do wykonywania.

Tym zatem, co odróżniać ma zadania własne – nawet jeśli ich wykonywanie ma charakter obligatoryjny – od zadań zleconych, jest przede wszystkim ich lokalny charakter. Identyfikacja potrzeb zbiorowych jako potrzeb lokalnych ma swe odniesienie zarówno indywidualne, gdy chodzi o potrzeby tylko tej danej jednostki samorządowej (np. szczególnego rodzaju zadania kulturalne, związane z historią danej wspólnoty), jak i kategoriale, a więc odnoszące się do potrzeb zbiorowych uznawanych powszechnie za takie, które wymagają zaspokojenia przez wszystkie samorządy, np. potrzeby z zakresu lokalnej komunikacji zbiorowej, oświaty, gospodarki komunalnej, (...).

Zatem wśród zadań o charakterze lokalnym większość stanowią zadania, które we współczesnym państwie muszą być w takim lub innym zakresie przez samorząd wykonywane. Obowiązek wykonywania funkcji zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności na poziomie określonym przez współczesne standardy cywilizacyjne i kulturowe w danym państwie powoduje, że zarówno kreowanie, jak i wykonywanie zadań własnych następuje w Polsce na podstawie i w granicach kompetencji określonych ustawowo. Dlatego też lokalny charakter nie może być uznany za jedyną cechę zadania własnego, pozwalającą je odróżnić od zadań zleconych. Ustrojodawca nadaje więc szczególne znaczenie przymiotnikowi „własne” przy określaniu tego rodzaju zadań. Zadanie własne to zadanie, które w świetle art. 16 ust. 2 zdania 2 Konstytucji samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; podczas gdy przy zadaniach zleconych mamy do czynienia z przekazywaniem zadania jedynie do wykonania.

Z art. 166 ust. 2 Konstytucji wynika zatem, że w stosunku do zadań zleconych rola organów lokalnych sprowadza się do funkcji wykonawczych, a nie kreatywnych, ponieważ

ustawa określa sposób ich wykonywania. Sposób wykonywania zadań własnych określają organy stanowiące i wykonawcze j.s.t. One też ponoszą odpowiedzialność polityczną, prawną i finansową za ich wykonywanie.

Zatem, nawet jeśli jakieś zadanie służące zaspokajaniu potrzeb lokalnych ma charakter obligatoryjny, tzn. na mocy ustawy musi być przez samorząd wykonywane – to jednak ustawa, która je nakłada winna być skonstruowana w taki sposób, by w jakimś zakresie pozostawić organom samorządu prawo do decydowania o sposobie jego wykonywania. Inaczej bowiem straciłoby sens określenie „zadanie własne”.

Wreszcie zauważyć należy, że z pojęciem „zadania własnego” Konstytucja łączy także pojęcie „dochodów własnych”. Trudno bowiem uznać, iż przymiotnik „własne” użyty jest w art. 166 i art. 167 ust. 2 Konstytucji w całkowicie odmiennym znaczeniu. Zadania własne to zadania, które zasadniczo samorząd wykonuje nie tylko w imieniu własnym, lecz i na własną odpowiedzialność, w tym także i finansową. To oznacza, że podstawowym źródłem finansowania zadań własnych powinny być dochody własne samorządu.

W świetle tak ustalonego znaczenia wyrażenia „zadanie własne” użytego w Konstytucji, TK zbadał cechy zadania „finansowania” dopłat do przejazdów ulgowych.

Niewątpliwie ten rodzaj zadania, jaki nałożono na j.s.t. za pomocą art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów, oznacza bezwzględny obowiązek sfinansowania z budżetu województwa wszelkich dopłat do biletów ulgowych na rzecz przewoźników mających siedzibę (miejsce zamieszkania) na terenie województwa lub wykonujących przewozy w skali regionalnej. Zadaniem własnym nazwano sam proces finansowania.

Trudno mówić o lokalnym (regionalnym) charakterze zadania, zwłaszcza w zakresie, w jakim samorząd wojewódzki pokrywa koszty ulg z tytułu przewozów w skali kraju na rzecz przewoźnika, który mógł sprzedawać bilety także na terenie innego województwa. Finansowanie dopłat trudno zatem uznać w obecnym kształcie za zadanie lokalne, w znaczeniu, jakie nadaje temu pojęciu art. 166 Konstytucji. Służy ono realizacji zadań polityki ogólnopaństwowej.

Nie jest to też zadanie, którego sposób wykonywania zależy od organów samorządu terytorialnego. „Finansowanie” – to zadanie obligatoryjne – czyli takie, którego wykonywania samorząd nie może się zrzec, a wysokość świadczeń samorządu jest całkowicie zdeterminowana przez prawo.

Rola organów samorządu sprowadza się do automatycznej wypłaty należnych przewoźnikom świadczeń. Źródłem pokrycia tych powinności są jednak dochody własne samorządu, a nie środki tego, kto przyjął na siebie zobowiązanie do wprowadzenia przejazdów ulgowych w skali całego kraju, a co za tym idzie także i obowiązek sfinansowania skutków tych przejazdów.

Z budżetu województwa wyłączona zostaje zatem obligatoryjnie pewna część wydatków, których przeznaczenie jest ustawowo zdeterminowane i nie zależy od działań organów stanowiących ani wykonawczych j.s.t.

Zadanie to zatem – w obecnym kształcie – nie jest i nie może być traktowane jak zadanie własne samorządu w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji. Nie jest bowiem ani lokalne, ani też nie pozwala w żadnym stopniu organom samorządu na samodzielne określenie sposobu jego wykonywania. Przedmiotowa ustawa nie pozwala jednak na traktowanie go jako zadania zleconego. Tym samym samorząd wojewódzki ma je wykonywać w imieniu własnym i na własny rachunek, choć nie podejmuje ani decyzji o finansowaniu zadania, ani nie decyduje, w jaki sposób i w jakiej wysokości je zrealizować.

Zachodzi zatem sprzeczność między cechami zadania, a skutkami odnoszącymi się do odpowiedzialności finansowej za jego wykonywanie.

W świetle art. 166 Konstytucji ustawodawca nie może całkowicie dowolnie traktować każdego zadania nałożonego na samorząd jako zadania własnego. W odniesieniu do badanego przepisu należy stwierdzić, że dowolność ta wyraża się w arbitralnie ustanowionym obowiązku finansowaniu dopłat do przejazdów ulgowych, tak jak zadania własnego, tylko po to, by było ono pokrywane przede wszystkim z dochodów własnych.

„Ceną” za takie całkowicie dowolne przypisanie do zadań własnych – zadania, które ze swej natury nie może być uznane za zadanie własne, jest m.in. niszczenie gwarancji finansowych dla samorządu – określonych w art. 167 Konstytucji. Obowiązek automatycznego wydatkowania powoduje nie tylko ograniczenie swobody politycznej organu stanowiącego samorządu, lecz przede wszystkim powoduje to, że konstytucyjny podział dochodów na te, które służą przede wszystkim zadaniom własnym, oraz te, które służą zadaniom zleconym, traci na znaczeniu.

Wtedy bowiem samo istnienie dochodów własnych jako odrębnej instytucji, gwarantującej swobodę polityczną decydowania o kierunkach wydatkowania przez samorząd, zostaje pozbawione swych istotnych treści i sensu.

Dochody własne są po to przede wszystkim, by zapewnić finansowanie zadań własnych w oparciu o swobodę decyzyjną. Dofinansowanie innych zadań jest oczywiście możliwe pod warunkiem, że nie będzie to stanowiło głównego, podstawowego celu, dla którego ustanowiono konkretny dochód własny.

Ponadto są jeszcze inne konstytucyjne względy ograniczające swobodę ustawodawcy. Wiążą się one z wymaganiami przejrzystości i jawności ustroju finansów publicznych państwa. Wymagania te są po to, by zapewnić, że podmiot publiczny podejmujący decyzję polityczną o finansowaniu ze środków państwa określonych zadań o znaczeniu ogólnopaństwowym będzie jednocześnie ponosił odpowiedzialność za zakres i sposób tego finansowania. Takie właśnie przesłanki legły m.in. u podstaw gwarancji zawartych w art. 167 ust. 4 Konstytucji, który mówi o odpowiedzialności państwa za skutki finansowe zmian zadań i kompetencji.

Zaskarżony art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów ze względu na to, że narusza konstytucyjny podział zadań określony w art. 166 Konstytucji, tym samym narusza także art. 167 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten mówi o obowiązku zapewnienia przez ustawodawcę udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających samorządowi zadań. Zadanie, które ustawodawca wykreował przez zaskarżony przepis – jako nieposiadające cech zadania własnego – nie może rodzić obowiązku finansowania z dochodów własnych.

Zasada adekwatności wyposażania samorządów w dochody w relacji do przypadających im zadań publicznych winna być interpretowana nie tylko w aspekcie odpowiedniej wydajności finansowej źródeł dochodów, lecz także adekwatności konstrukcji prawnych, określających źródła finansowania w relacji do rodzajów zadań samorządów.

Art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów przez to, że nakłada na samorząd wojewódzki bezwzględny i bezwarunkowy obowiązek finansowania dopłat do przejazdów ulgowych z budżetu województwa, tzn. dochodów własnych i subwencji, jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Przepis ten narusza zarazem art. 167 ust. 4 Konstytucji. Jego mocą bowiem zostało nałożone na samorządy wojewódzkie nowe zadanie, któremu wprawdzie towarzyszyły zmiany w podziale dochodów publicznych, lecz zmiany te nie miały charakteru odpowiedniego, czyli takiego, jakiego wymaga art. 167 ust. 4 Konstytucji. Następstwem nałożenia tego rodzaju nowego zadania, które nie ma i nie może mieć w obecnym kształcie cech zadania własnego, winno być zastosowanie innych instrumentów prawnych wyposażania samorządu w dochody niż zmiana (poszerzenie źródeł) dochodów własnych.

Ze wszystkich powyższych względów art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

3. Zagadnienie zgodności art. 21 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Art. 21 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy, zgodnie z zakresem zaskarżenia winien być badany z punktu widzenia tego, czy nakłada on nowe, czy też modyfikuje tylko dotychczasowe zadania samorządu województwa, a także jakie wywiera on skutki jeśli chodzi o obowiązek wyposażania samorządu w odpowiednie dochody.

Przed 1 stycznia 2004 r. zadania służby medycyny pracy, w zakresie prowadzenia działalności konsultacyjnej, diagnostycznej i orzeczniczej, co do patologii zawodowej, a także sprawowania oceny możliwości wykonywania pracy lub pobierania nauki przez osoby świadczące pracę w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, przebywania w aresztach śledczych lub wykonujących pracę w ramach kary ograniczenia wolności, osób wykonujących pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą, rolników indywidualnych i pracujących z nimi domowników, a także członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych – należały do zadań własnych samorządu województwa. Takim zadaniem było również uprzednio uczestniczenie w orzekaniu dla celów przewidzianych w kodeksie pracy w przypadkach zakwestionowania treści zaświadczenia lekarskiego, wydanego przez lekarza zatrudnionego w wojewódzkim ośrodku medycyny pracy.

Zadania te, choć traktowane jak zadania własne samorządu, były finansowane z dotacji celowej (art. 21 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2004 r.). Po wejściu w życie zaskarżonego art. 21 ust. 1 ustawy, zadania te oraz inne w nim wymienione finansowane są ze środków budżetu samorządu województwa.

Obecny zakres zadań, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy, finansowanych z budżetu województwa obejmuje: – sprawowanie profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracującymi, w szczególności przez:

- prowadzenie działalności konsultacyjnej, diagnostycznej i orzeczniczej w zakresie patologii zawodowej i prowadzenie czynnego poradnictwa w stosunku do chorych na choroby zawodowe lub inne choroby związane z wykonywaną pracą;

- prowadzenie ambulatoryjnej rehabilitacji leczniczej, uzasadnionej stwierdzoną patologią zawodową;

- organizowanie i udzielanie pierwszej pomocy medycznej w nagłych zachorowaniach i wypadkach, które wystąpiły w miejscu pracy, służby lub pobierania nauki;

- wykonywanie ocen możliwości wykonywania pracy lub pobierania nauki ze względu na stan zdrowia i zagrożenia występujące w miejscu pracy i nauki w stosunku do kandydatów do szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych lub wyższych, uczniów tych szkół oraz studentów, którzy w trakcie praktycznej nauki zawodu są narażeni na działanie czynników szkodliwych, uciążliwych lub niebezpiecznych dla zdrowia, a także uczestników studiów doktoranckich, którzy w trakcie studiów są narażeni na działanie czynników szkodliwych, uciążliwych lub niebezpiecznych dla zdrowia;

- inicjowanie i realizowanie promocji zdrowia, inicjowanie zadań pracodawców na rzecz ochrony zdrowia pracowników, prowadzenie analiz stanu zdrowia pracowników, gromadzenie, przechowywanie i przetwarzanie informacji o narażeniu zawodowym, ryzyku zawodowym i stanie zdrowia osób objętych profilaktyczną opieką zdrowotną;

- finansowanie uczestnictwa w orzekaniu dla celów przewidzianych w kodeksie pracy w przypadkach zakwestionowania treści zaświadczenia lekarskiego wydanego przez lekarza zatrudnionego w wojewódzkim ośrodku medycyny pracy przez jednostki

badawczo-rozwojowe i jednostki organizacyjne uczelni medycznych prowadzące działalność w dziedzinie medycyny pracy;

- wykonywanie profilaktycznej opieki zdrowotnej sprawowanej w odniesieniu do osób świadczących pracę w czasie odbywania kary pozbawienia wolności w zakładach karnych, przebywania w aresztach śledczych lub wykonujących pracę w ramach kary ograniczenia wolności, jeżeli obowiązek objęcia profilaktyką nie spoczywa na pracodawcy;

- prowadzenie działalności wojewódzkiego ośrodka medycyny pracy obejmującej realizację zadań, o których mowa w art. 17 pkt 1-8, 11 i 12;

- wykonywanie działalności profilaktycznej wynikającej z programów zapobiegania i zwalczania określonych chorób oraz programów promocji zdrowia ustalonych przez samorząd województwa;

- wykonywanie okresowych badań lekarskich realizowanych w trybie art. 229 § 5 kodeksu pracy, w przypadku gdy podmiot, który zatrudnił pracownika, uległ likwidacji, z wyłączeniem badań wykonywanych w trybie art. 7a ustawy z dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (Dz. U. z 2004 r. Nr 3, poz. 20 ze zm.).

Porównanie zakresu zadań finansowanych poprzednio ze środków pochodzących z dotacji celowej na zadania własne samorządu województwa z zadaniami, które finansowane są aktualnie ze środków budżetu samorządu województwa rozumianego jako całość, pozwala stwierdzić, że zadania te uległy pewnemu rozszerzeniu. Zmienił się także sposób ich finansowania równocześnie ze zmianą systemu dochodów samorządu województwa. W miejsce dotacji celowej na zadanie własne weszły bowiem zwiększone dochody własne. W szczególności dochody z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa wzrosły odpowiednio z 1,5% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych do 1,6%, oraz z 0,5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych do 15,9%.

Jak podkreślono w stanowiskach uczestników postępowania, powiększenie wysokości udziałów we wpływach z podatków dochodowych rekompensować miało „ubytek” dotacji celowych przeznaczonych na finansowanie zadań własnych. Jednocześnie, zwiększenie źródeł dochodów własnych dawać miało samorządowi większe „pole” do podejmowania samodzielnych decyzji politycznych, co do sposobu realizacji tego rodzaju obligatoryjnych – bo nałożonych na samorząd przez szczegółowe regulacje ustawowe – zadań własnych.

Trybunał analogicznie, jak w przypadku art. 8a ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów, zbadał najpierw cechy prawne zadań własnych wymienionych w art. 21 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy, z punktu widzenia ich lokalnego charakteru oraz samodzielności w określaniu sposobów ich wykonywania.

W pierwszym rzędzie należy podkreślić, że wszystkie – poza jednym wyjątkiem – wymienione wyżej szczegółowo bardzo liczne i określone drobiazgowo zadania nie mogą być jednoznacznie uznane za zadania, które w żaden sposób nie łączą się z interesami zbiorowości lokalnej. Prawidłowe funkcjonowanie służby medycyny pracy leży w sferze szeroko rozumianych interesów samorządowych. Wpływa bowiem na warunki zatrudnienia, a przez to pośrednio na liczbę zatrudnionych. Oczywiście przełożenie takie ma jedynie charakter pośredni, niemniej pozwala uznać, że traktowanie przez ustawodawcę tego rodzaju zadań jako zadań lokalnych jest kwestią jego wyboru politycznego, mieszczącego się jeszcze w granicach swobody ustawodawcy.

Spśród jednak zadań przekazanych na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy znajduje się jedno zadanie, które nie może być traktowane nie tylko jako zadanie lokalne samorządu wojewódzkiego, ale nawet nie może być traktowane jako nadające się do zlecenia ustawowego. Wykonywanie profilaktycznej opieki zdrowotnej

sprawowanej w odniesieniu do osób świadczących pracę w czasie odbywania kary pozbawienia wolności w zakładach karnych, przebywania w aresztach śledczych lub wykonujących pracę w ramach kary ograniczenia wolności, jeżeli obowiązek objęcia profilaktyką nie spoczywa na pracodawcy – to zadanie będące refleksem funkcji organizacji wykonywania kar. Tego rodzaju zadanie należy do wyłącznej właściwości organów centralnych i wiąże się z szeroko pojmowanym wymiarem sprawiedliwości i sprawami wewnętrznymi.

Oczywiście, służby organów centralnych odpowiedzialne za organizację i sprawowanie nadzoru nad odbywaniem kar mogą się zwracać do lokalnych jednostek medycyny pracy o wykonywanie określonych zadań. Nie oznacza to przecież, że wykonywanie takich zadań może być traktowane jako zadanie lokalne, a w konsekwencji jako zadanie własne finansowane ze środków budżetu województwa. Właściwą formą współdziałania wydają się porozumienia pomiędzy stosownymi organami. Inaczej mówiąc, tego rodzaju zadanie władz centralnych w ogóle nie powinno być przekazywane do obligatoryjnego wykonania władzom lokalnym. Zadanie wykonywania profilaktyki opieki zdrowotnej w stosunku do osób świadczących pracę w czasie odbywania kary pozbawienia wolności w zakładach karnych nie może być zaliczone do „(...) zadań przypadających samorządowi”.

Z tych względów należało stwierdzić, że art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy o służbie medycyny pracy jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Następnie TK przeszedł do oceny zgodności z podanymi wzorcami konstytucyjnymi pozostałych postanowień art. 21 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy. Jak stwierdzono wyżej, zadania te mogą być uznane za takie, które służą zaspokajaniu lokalnych potrzeb zbiorowych. Wobec drobiazgowego określenia tych zadań i ich obligatoryjnego charakteru trudno mówić o szerokiej swobodzie decyzyjnej co do określenia sposobu ich wykonywania. Niemniej jednak stwierdzić można, że ogół powinności wymienionych w art. 21 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy pozostawia samorządom pewną swobodę, jeśli chodzi o organizację służby medycyny pracy. Samorząd wojewódzki decyduje o sposobie prowadzenia wojewódzkiego ośrodka medycyny pracy pod warunkiem, że zadania, o których mowa w zaskarżonym przepisie, będą wykonywane.

Problem tkwi w tym, czy nałożenie tego rodzaju zadań powinno się łączyć z obowiązkiem ich finansowania z budżetu, tzn. dochodów własnych i subwencji, czy też powinno przybierać postać dotacji celowej, tak jak to miało miejsce w poprzedzającym stanie prawnym.

Dopóki zadania takie wykazują cechy zadań własnych, ocena wyboru modelu opartego bądź to wyłącznie na samofinansowaniu (dochody własne wraz z subwencją ogólną), bądź to współfinansowaniu dotacyjnym z budżetu państwa nie należy do Trybunału Konstytucyjnego. Jak wspomniano wyżej, zadania własne – w tym także obligatoryjne – winny być zasadniczo finansowane z dochodów własnych i subwencji. To oczywiście nie wyklucza dofinansowania dotacyjnego ze strony władz centralnych, jeśli zależy im na zapewnieniu pożądanego (wyższego) standardu ich wykonania.

Nie można jednak nie zauważyć konsekwencji dokonanego przez ustawodawcę wyboru modelu finansowania.

Dotacja celowa na zadanie własne nałożone obligatoryjnie przez ustawę ma pewne zalety z punktu widzenia standardów wymaganych w świetle art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Zapewnia ona bowiem większą transparentność ustroju finansowego państwa. Każde ustawowe nałożenie nowych, prawnie zdeterminowanych i szczegółowych zadań na samorząd, które połączone jest z dotacją celową, związaną z dodatkowymi czy akcydentalnymi wymaganiami co do sposobu czy jakości wykonania zadania, pozwala

ocenić, z punktu widzenia art. 167 ust. 4 Konstytucji, czy środki przyznane na ten cel corocznie przez władze centralne w ustawie budżetowej są odpowiednie do zakresu jej współodpowiedzialności.

Wadą tego rodzaju konstrukcji jest uzależnienie samorządu od władz centralnych, które w ten sposób nabywają prawo nadzoru nad sposobem wykorzystania dotacji, a przez to też wykonania samego zadania. W ten sposób organy lokalne stają się bezpośrednio „pasmem transmisyjnym” celów polityki organów i władz centralnych.

Oczywiście wyposażenie samorządu w dodatkowe źródła dochodów własnych w związku z przejściem tego rodzaju zadań – tak jak to miało miejsce w badanej sprawie – ma więcej zalet z punktu widzenia modelowego. Odpowiada bowiem zasadzie: rozszerzonemu zakresowi obligatoryjnych zadań własnych towarzyszyć winno rozszerzenie źródeł dochodów własnych. Jednak taki wybór łączy się zawsze z ryzykiem, iż rzeczywista wielkość wpływów z nowo przekazanych źródeł dochodów własnych nie będzie odpowiednia do realnego wzrostu kosztów zadań. Istnieje także „ryzyko” po stronie ustawodawcy, jeśli następnie okaże się, że (jego zdaniem) wyposażenie w dodatkowe dochody własne, w relacji do już istniejących, było nadmierne lub wręcz niepotrzebne. Wybór zatem sposobu finansowania obligatoryjnych zadań własnych to wybór modelu ustrojowego pozostający w gestii swobody politycznej ustawodawcy – tak długo, jak długo zadaniu można przypisać cechy zadania własnego.

W badanym przypadku Trybunał stwierdził, że ustawodawca nie przekroczył granic przypadającej mu swobody politycznej. Wyliczone w art. 21 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy zadania zachowują cechy zadań własnych i jako takie powinny być finansowane przede wszystkim z dochodów własnych. Utrata dotacji celowej i spowodowany nią ubytek dochodów płynących z budżetu państwa zostały zrekompensovane znaczącym zwiększeniem źródeł i wysokości dochodów własnych.

Sumując, Trybunał uznał, że art. 21 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-6 o służbie medycyny pracy jest zgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Z tych samych względów należy uznać, że przepisy te nie naruszają art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Ze wszystkich powyższych względów TK stwierdził, że art. 21 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-6 ustawy o służbie medycyny pracy jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, zaś art. 21 ust. 1 pkt 3 jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

4. Zagadnienie zgodności art. 40 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Zaskarżony przepis stanowi, iż organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich wykonywanych w ramach obowiązków służby publicznej oraz nabywanie kolejowych pojazdów szynowych – to zadanie własne samorządu województwa. Jako takie finansowane jest z dochodów własnych tego samorządu. Przed 1 stycznia 2004 r., zgodnie z art. 40 tej ustawy organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich wykonywanych na powyższych zasadach należało również do zadań własnych samorządu województwa, ale środki finansowe na te zadania określała corocznie ustawa budżetowa. Natomiast przewozy te mogły być dofinansowywane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Obecnie z budżetu państwa mogą być finansowane lub współfinansowane, zgodnie z art. 42 ustawy o transporcie kolejowym, przedsięwzięcia w zakresie rozwoju i prowadzenia przewozów pasażerskich, jeżeli wynika to z narodowej aktywizacji gospodarczej regionów.

Regionalne przewozy pasażerskie to przewozy w granicach jednego województwa lub realizujące połączenie z sąsiednim województwem.

Wykonywanie zadania organizowania i dotowania regionalnych przewozów pasażerskich w ramach obowiązku służby publicznej oznacza zobowiązanie do świadczenia usług, jakich zainteresowane przedsiębiorstwo transportowe (przewoźnik), biorąc pod uwagę swój interes gospodarczy, nie przyjąłoby lub nie przyjąłoby w takim samym zakresie lub na takich samych zasadach do wykonania (co wynika z brzmienia art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej, zmienionego rozporządzeniami nr 3572/90/EWG, 1893/91/EWG oraz aktami przystąpienia Danii, Irlandii, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii, Irlandii Północnej, Grecji, Hiszpanii i Portugalii (Dz. Urz. WE L 156 z 28.06.1969, s. 1-7, do którego wprost odsyła art. 4 pkt 19 ustawy o transporcie kolejowym).

Przewoźnik kolejowy wykonujący przewozy w ramach obowiązku służby publicznej wykonuje je na podstawie umowy zawartej z organem wojewódzkiej jednostki samorządu terytorialnego. Przewoźnik ten jest obowiązany do nieprzeznaczenia środków publicznych na inną działalność niż przewozy wykonywane w ramach obowiązku służby publicznej.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich (Dz. U. Nr 95, poz. 953) organizowanie tych przewozów polega w szczególności na ustalaniu zapotrzebowania na przewozy, wyborze przewoźników i zawieraniu z nimi umów w sprawie organizowania i dotowania przewozów, opracowaniu i wprowadzaniu, przy współpracy z przewoźnikiem, planu połączeń kolejowych na obszarze województwa lub województw sąsiadujących, ocenie oraz kontroli wykonywania usług przewozowych.

Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia w umowie należy określić w szczególności; wysokość dotacji za przewozy wykonywane w ramach obowiązku służby publicznej i terminy jej płatności, sposób rozliczenia dotacji, zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji oraz sposobu rozliczenia deficytu przewozów.

Natomiast, jeśli chodzi o zadanie polegające na nabywaniu kolejowych pojazdów szynowych, to nie wymaga ono bliższego sprecyzowania. Pojazdy te przekazywane są następnie przewoźnikom do wykonania umowy, a umowa określa zakres i warunki korzystania z nich.

W świetle przedstawionych przepisów, niewątpliwie zadanie określone w art. 40 ust. 1 ustawy wykazuje cechy zadania własnego. Służy zaspokajaniu potrzeb lokalnych (regionalnych). Łączy się z nim znaczna swoboda decyzyjna dotycząca sposobu jego wykonywania. To organy samorządu wojewódzkiego decydują bowiem w dużej mierze o sposobie organizacji tego rodzaju kolejowych przewozów pasażerskich, pod warunkiem wszakże, że zadanie takie, jako obligatoryjne zadanie własne, będzie prawidłowo i w pełni wykonywane. Samorząd wojewódzki ocenia, w jakim zakresie konieczne jest zapewnienie regionalnych przewozów pasażerskich, jeśli chodzi o wymagania dotyczące regularności świadczenia usług przewozu osób czy też stosowania cen niezgodnych z interesem gospodarczym przedsiębiorstwa i wynikających z obciążenia bądź z odmowy zmian w specjalnych przepisach dotyczących taryfy, w szczególności w odniesieniu do niektórych kategorii osób.

Kierując się zatem przesłanką zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców województwa, samorząd wojewódzki decyduje o sposobie organizowania i realizowania takiego obligatoryjnego zadania własnego. W następstwie tej decyzji i niejako na jej skutek musi on także przyjąć na siebie odpowiedzialność finansową, jeśli chodzi o koszty tego rodzaju zadania publicznego; bez dotacji przewoźnik nie mógłby wbrew własnemu interesowi gospodarczemu go wykonywać.

Należy podkreślić, że wybór przewoźnika oraz wysokość dotacji i terminy, tryb jej płatności określa umowa.

Ustawa o transporcie kolejowym pozostawia samorządowi wojewódzkiemu decyzję ile i jakich pojazdów ma nabyć. Choć jest oczywiste, że ich ilość i stan techniczny muszą być odpowiednie co najmniej do tych zadań w zakresie regionalnych przewozów pasażerskich, które są wykonywane w ramach obowiązku służby publicznej.

We wnioskach, jak i w stanowiskach wojewódzkich sejmików samorządowych nie kwestionowano tego, iż badane zadanie jest zadaniem własnym. Podnoszono jednak, że dokonana zmiana przepisów znosi współodpowiedzialność finansową państwa za jego wykonanie, powodując znaczne (niewspółmierne) obciążenia budżetów wojewódzkich. Obciążenia te nie są i nie mogą być w pełni zrekompensowane przez pojawienie się nowych rodzajów dochodów własnych samorządu wojewódzkiego, jakimi są udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Wobec tego rodzaju zarzutów, Trybunał musiał w pierwszym rzędzie odnieść się do kwestii odpowiedniości finansowej zmienionych źródeł dochodów w relacji do przedmiotowych zadań. Konieczne były w tym zakresie porównania między poprzednim systemem a systemem ukształtowanym od 1 stycznia 2004 r.

Przed 2004 r. w ramach wydatków budżetu państwa przewidywano kwotę wydatków na dofinansowanie zadań własnych samorządów województw w zakresie organizowania i dotowania kolejowych przewozów pasażerskich (por. art. 21 ustawy budżetowej na rok 2002 z dnia 14 marca 2002 r.; Dz. U. Nr 30, poz. 275, oraz art. 21 ustawy budżetowej na rok 2003 z dnia 18 grudnia 2002 r.; Dz. U. z 2002 r. Nr 235, poz. 1981).

Obecnie zadanie to finansowane jest z budżetów wojewódzkich. W ustawie budżetowej na rok 2004 i 2005 nie przewidziano dofinansowania z budżetu państwa na ten cel. Wprawdzie zaskarżone zadanie było już uprzednio, w zakresie organizowania przewozów traktowane jako zadanie własne, ale jednocześnie miało być ono finansowane z budżetu państwa. Nie można się zatem zgodzić ze stanowiskiem Sejmu, iż nie nastąpiła zmiana jakościowa zakresu zadań województwa. Czym innym bowiem jest organizowanie regionalnych przewozów pasażerskich, które są finansowane z budżetu państwa, czym innym zaś organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich wykonywanych w ramach obowiązków służby publicznej oraz zadanie nabywania kolejowych pojazdów szynowych – wyłącznie z własnych środków. Jednak tej zasadniczej zmianie towarzyszyło równocześnie – jak to wskazano już wyżej – powiększenie dochodów własnych o 0,1% udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych do poziomu 1,60%. Zaś odpowiednio we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych z 0,5% do 15,90%, czyli o 15,4%.

Nie ma wątpliwości, iż zadanie własne ukształtowane na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, mimo znacznej szczegółowości w jego konkretyzacji, wykazuje rzeczywiste – (materialne) cechy takiego zadania.

Zadania tego rodzaju powinny być finansowane przede wszystkim z dochodów własnych. Skutkuje to zniesieniem obowiązku współfinansowania dotacyjnego z budżetu państwa – pod warunkiem że dochody własne ukształtują się na poziomie pozwalającym na stałe i nieprzerwane wykonywanie tego rodzaju zadania. Wysokość wydatków zależna jest bowiem w znaczącej części od możliwości finansowych i decyzji politycznej organów uchwalających budżet.

Oczywiście rażąca niewspółmierność wpływów z dochodów własnych w relacji do kosztów takiego zadania w części, w jakiej samorząd nie może się zrzec jego wykonywania, stanowić może o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji. Jednak z

przedstawionych danych, jakie dostarczono Trybunałowi, nie wynika całkowita niemożność sfinansowania nowych zadań własnych w przyszłych okresach budżetowych.

Należy zatem się zgodzić ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, że brak jest dostatecznych argumentów, pozwalających na obalenie domniemania konstytucyjności przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym w zakresie, w jakim ustanawia on zasadę, że zadania własne w nim wymienione będą pokrywane wyłącznie z budżetu województwa opartego o nowy katalog dochodów własnych.

Skoro przepis art. 40 ust. 1 ustawy nie narusza art. 167 ust. 1 Konstytucji, to także nie narusza art. 167 ust. 4 Konstytucji. Mająca niewątpliwie miejsce znacząca modyfikacja zadania własnego połączona została z przebudową całego systemu dochodów własnych samorządu województwa. Zmianie zadania towarzyszyła zatem zmiana w systemie podziału dochodów publicznych pomiędzy państwo i samorząd. W uzasadnieniach wniosków nie przedstawiono natomiast argumentów wskazujących, że taka równoczesna zmiana w obydwu płaszczyznach mimo to doprowadziła do naruszenia art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Z tego względu TK uznał, że art. 40 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Uzasadnienie wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego nie dostarcza również dostatecznych argumentów na poparcie stanowiska, że przepis ten prowadzi do nierównego i niesprawiedliwego traktowania niektórych województw samorządowych, w rozumieniu zasady sprawiedliwości społecznej wyrażonej przez art. 2 Konstytucji.

Zaskarżony przepis sam przez się nie zawiera żadnych cech różnicujących poszczególne województwa. Wszystkie one powinny wykonywać te same zadania, organizując jednak ich wykonanie w sposób odpowiedni dla danej wspólnoty samorządowej i dostosowany do możliwości finansowych poszczególnych samorządów. Różnicowanie owych możliwości finansowych nie wynika jednak z zaskarżonego przepisu, lecz z faktu, że dochody własne przynoszą – z natury rzeczy – w różnych województwach różne efekty finansowe. Natomiast zadania te są nałożone w sposób kategoryjny i abstrakcyjny.

Zasada sprawiedliwości społecznej odniesiona do kształtowania zadań samorządu terytorialnego nie może być sprowadzana do postulatu indywidualizowania zadań w relacji do możliwości finansowych.

Z tego względu należało uznać, że art. 40 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym jest zgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża on zasadę sprawiedliwości społecznej.

Z powyższych względów Trybunał uznał, że art. 40 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym jest zgodny z art. 2 oraz z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

5. Problem zgodności art. 25 i art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Jak wskazano w punkcie pierwszym uzasadnienia, badanie zaskarżonych przepisów ustawy o dochodach j.s.t. przebiegało odrębnie, dopiero po uprzednim zbadaniu skutków finansowych nowo nałożonych lub zmodyfikowanych zadań własnych samorządu województwa. Tak też były badane przepisy poświęcone konstrukcji wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

Wnioskodawca zaskarża te przepisy w zakresie, w jakim prowadzą one do obowiązku dokonywania wpłat do budżetu państwa zamiast uzyskiwania subwencji, mimo nałożenia przez art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów nowego zadania na samorządy wojewódzkie.

Zgodnie z przyjętymi założeniami TK badał zaskarżone przepisy w oderwaniu od znaczenia, jakie dla budżetów lokalnych mają skutki zastosowania art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów. Ten przepis był zbadany odrębnie wcześniej.

Artykuł 31 oraz art. 25 ustawy o dochodach j.s.t. kreują razem odrębną, szczególną instytucję w systemie dochodów samorządu terytorialnego: art. 31 definiuje sposób powstawania „części regionalnej subwencji ogólnej dla województw”, a art. 25 określa zasady podziału i tryb dokonywania podziału owej „subwencji regionalnej”. Powoduje to, że art. 31 powinien być badany w pierwszej kolejności.

Art. 31 ustawy o dochodach j.s.t. określa ustawowy obowiązek dokonywania wpłat, kryteria prawne obliczania ich wysokości oraz przeznaczenie.

W przepisie tym w związku z art. 25 ust. 1 ustawy określono, że wpłaty składają się na „część regionalną subwencji dla województw”.

W świetle zaskarżonego przepisu wszystkie województwa, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie jest większy od 110% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich województw, są obowiązane do dokonywania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Wskaźniki W oraz Ww właściwe dla określenia, które województwa są zobowiązane do dokonywania wpłat, obliczane są na podstawie dochodów z tytułu udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych. Wpływy te są bowiem traktowane jako „dochody podatkowe” województw samorządowych. Obowiązkowi dokonania wpłat podlegają zatem województwa, których potencjał dochodów podatkowych jest wyższy niż przeciętny co najmniej o 10%. Gdy potencjał ten wynosi 170% potencjału krajowego, wpłata jest odpowiednio wyższa. Wysokość wpłat określona jest w art. 31 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t. Jest ona ustalona systemowo i w sposób zbiektywizowany.

Z drugiej części zdania art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. wynika, że wpłata ta ma charakter celowy. Ma służyć stworzeniu części regionalnej subwencji dla województw o niższym potencjale fiskalnym. Nie ma być zatem w pełni takim dochodem budżetowym państwa jak podatki czy inne daniny, o których mowa w art. 217 Konstytucji.

Na wstępie należy podkreślić, że samo użycie nazwy „część regionalna subwencji” może budzić wątpliwości z punktu widzenia art. 167 Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 167 ust. 2 Konstytucji subwencje ogólne mają pochodzić z budżetu państwa, nie zaś z wpłat innych jednostek samorządowych.

Posługiwanie się terminem „subwencja” w stosunku do wpłat pochodzących od województw samorządowych jest mylące. Użycie jednak mylnej terminologii nie może być samo przez się uznawane za wystarczający powód do stwierdzenia niekonstytucyjności całej instytucji. Można bowiem uznać, iż ustawodawcy chodziło o podkreślenie celowego – samorządowego charakteru obowiązkowych wpłat niektórych samorządów. Poza jednak tym zakresem znaczeniowym nie ma podstaw, by traktować wpłaty samorządów na równi z wydatkami budżetu państwa przeznaczonymi na subwencje ogólne dla samorządu.

Zwrot użyty w art. 167 ust. 2 Konstytucji ma głębokie znaczenie ustrojowe, wyraża bowiem zasadę, że wyposażanie samorządu w dochody następuje kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych. Proces ten ma przebiegać od centrum w dół, a nie na odwrót. Zarówno zatem wyposażanie samorządu w dochody własne, tj. przekazywanie ustawowych źródeł dochodów publicznych na czas nieoznaczony samorządom, jak i uzupełniające finansowanie subwencji, dających samorządom określone uprawnienia, jest więc obowiązkiem, z którego muszą wywiązać się władze centralne – dokonując *sui generis* samoograniczenia.

Należy zatem traktować tę instytucję – mimo mylącej terminologii – jako odrębną instytucję o charakterze innym, niż wymienione w art. 167 ust. 2 Konstytucji. To zaś z kolei pozwala nam usytuować ową „wpłatę wyrównawczą” i środki z niej pochodzące w systemie dochodów samorządu terytorialnego jako instytucję ustawową, niewymienioną w Konstytucji i odrębną od subwencji ogólnej. Jest to instytucja równocześnie stwarzająca obowiązek wpłat jednych województw i nadająca uprawnienie do wypłat w ramach subwencji ogólnej innym województwom, czyli korekcyjno-systemowa. Jeśli chodzi o charakter korekcyjny wpłat wynikających z art. 31 ustawy o dochodach j.s.t., to należy podkreślić, że korekta owa odnosi się do już ukształtowanego efektu – rezultatu finansowego systemu pobierania dochodów samorządu. Podstawą powstania obowiązku wpłat oraz czynnikiem decydującym o ich wysokości jest faktyczne ukształtowanie się dochodów podatkowych na jednego mieszkańca województwa na poziomie wyższym od 110% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich województw w skali kraju. Korekta jest więc zawsze rezultatem faktycznego zgromadzenia dochodów podatkowych na poziomie wyższym niż średnia krajowa dla wszystkich województw. Jest to więc korekta, która powoduje w pewnym zakresie ograniczenie ustrojowej, stymulacyjnej funkcji dochodów własnych. Rezultatem bowiem działań samego samorządu, mających na celu wzmocnienie efektywności dochodów własnych, jak i innych czynników niezależnych od samorządu, może być powstanie obowiązku dokonywania wpłat, które przynajmniej w pewnej mierze efekty tych starań zminimalizują.

Te szczególne cechy konstrukcyjne badanej instytucji spowodowały, że przed dalszą analizą przepisu TK zajął się ogólniejszą kwestią dopuszczalności istnienia oraz konstytucyjnych uwarunkowań wprowadzania tego rodzaju wpłat wyrównawczo-korekcyjnych.

Artykuł 167 ust. 2 Konstytucji nie może być traktowany, jako kreujący jedynie zamkniętą listę dochodów samorządu. Jest to jednak przepis mający zapewnić samorządom istnienie co najmniej tego rodzaju dochodów oraz ochronę praw do ich dochodzenia. Odpowiednie ustawy mogą przewidywać zatem istnienie innych dochodów, niż te, o których mowa w Konstytucji.

To, że wpłata wyrównawczo-korekcyjna nie jest wymieniona jako źródło dochodów pewnych samorządów w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza jednak, że jej konstrukcja może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1 oraz 3 i 4 Konstytucji. Zarówno wpłaty jak i wypłaty muszą służyć realizacji zasady adekwatności wyposażania samorządu w dochody w stosunku do zadań publicznych mu przypadających, mieć podstawę ustawową oraz cechy systemowe kategoriałne, a nie zindywidualizowane. Proces wyposażania samorządów w dochody publiczne – to proces ustrojowy określony przez art. 16, art. 166, art. 167 i art. 169 Konstytucji.

Zasady wyrażone w art. 167 Konstytucji nie mają oczywiście charakteru absolutnego i mogą doznawać ograniczeń poprzez rozwiązania ustawowe o charakterze wyjątkowym. Niewątpliwie powołanie instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych jest wyjątkiem w stosunku do art. 167 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim ustanawia on zasadę, że wyposażanie samorządu terytorialnego w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa następuje w drodze ograniczenia źródeł dochodowych oraz uszczuplenia zasobów finansowych państwa, na poziomie centralnym, celem przekazania ich władzom lokalnym.

To, że wpłaty wyrównawczo-korekcyjne są wyjątkiem od reguł zawartych w art. 167 ust. 2 Konstytucji nie jest równoznaczne ze zwolnieniem ich z rygorów, o których mowa w art. 167 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji. Przeciwnie, rozwiązania wyjątkowe w jednej sferze systemowej muszą być poddane tym silniej rygorom wynikającym z innych zasad

konstytucyjnych zawartych w art. 167 Konstytucji. Wszystkie te zasady i reguły stanowią jeden, spójny i zbilansowany system. Stąd też odstępstwo od reguł w jednej sferze musi być zrównoważone poprzez wzmocnienie rygorów w innych sferach tego samego systemu. Wyjątek od systemu stworzonego przez art. 167 ust. 2 Konstytucji ma duży ciężar gatunkowy, gdyż nie tylko zmienia system wyposażania samorządu w dochody kosztem władz i organów centralnych, lecz nadto ogranicza stymulacyjne, pobudzające samodzielność i odpowiedzialność za własne działania znaczenie dochodów własnych. Nie można zatem z instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, tzn. systemu korygowania tego, co pierwotnie władze centralne dały samorządom – wywiązując się ze swoich konstytucyjnych powinności.

Tego rodzaju korekta wyrównawcza, której źródłem są wpłaty pobierane od niektórych samorządów, już sama przez się jest dowodem, że podział pierwotny, czyli ustawowy proces wyposażania samorządu w dochody własne, subwencje i dotacje – wynikający z obowiązków konstytucyjnych – jest oceniany przez tę samą władzę ustawodawczą jako niewystarczający. Jego efektem jest bowiem możliwość powstawania – zdaniem tego samego ustawodawcy – rażącej niewspółmierności potencjału finansowego poszczególnych samorządów.

Przez rażącą niewspółmierność należy rozumieć możliwość powstania takich różnic w sytuacji finansowej poszczególnych samorządów, które przekraczają – zdaniem ustawodawcy – zakładany i adekwatny poziom zróżnicowania zamożności, w relacji do zadań, jakie na wszystkich samorządach ciążyą.

Ocena dopuszczalnego stopnia zróżnicowania potencjału fiskalnego poszczególnych województw ma zawsze bardziej polityczny niż prawny charakter. Nie można przy tym zapominać, iż z samej istoty instytucji dochodów własnych wynika, że jedne województwa osiągną z tych samych źródeł wpływy budżetowe wyższe, inne zaś znacznie niższe. Tego rodzaju zróżnicowanie jest zatem wpisane w system, o którym mowa w art. 167 Konstytucji. Są jednak prawnokonstytucyjne granice tego zróżnicowania, wynikające z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Chodzi o to, by wpływy z dochodów własnych, subwencji i dotacji zapewniały wszystkim samorządom możliwość wypełniania – przynajmniej na poziomie minimalnym – zadań, które ustawowo i obligatoryjnie są na samorząd nałożone. Tak należy rozumieć zasadę adekwatności. Od wykonywania tych zadań samorządy nie mogą się bowiem uchylić.

Oczywiście proces dostosowawczy następować winien, co do zasady, generalnie poprzez odpowiednie różnicowanie źródeł dochodów własnych, subwencji i dotacji, a nie stosowanie systemu wyrównawczo-korekcyjnego.

Zalety wpłat wyrównawczych są widoczne zwłaszcza, gdy są one traktowane jako przejściowy, okresowy instrument korekcyjny, stosowany tylko w zakresie niezbędnym. Po jego zastosowaniu władze centralne uzyskują wiedzę, w jaki sposób wyposażać w przyszłości samorządy w dochody własne oraz subwencje i dotacje, by nie dochodziło do owej rażącej niewspółmierności, o której mowa była wyżej. Nie jest jednak wykluczone ich istnienie jako elementu systemu. Wtedy jednak uwarunkowania konstytucyjne dopuszczalności funkcjonowania tej instytucji są tym silniejsze.

Jak już wspomniano wyżej, muszą one mieć zawsze – zgodnie z art. 167 ust. 3 Konstytucji – podstawę ustawową, określoną tak, by obowiązek dokonywania wpłat miał charakter kategoryjny i ogólny. Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji, ustanowienie obowiązku wpłat oraz ich wysokość powinny nawiązywać do sytuacji finansowej województw w taki sposób, by w rezultacie ich zastosowania okrojenie dochodów samorządów „bogatszych” następowało jedynie w zakresie niezbędnym.

W wyniku zastosowania systemu wpłat wyrównawczych nie można pozbawić samorządu dochodów własnych w takim stopniu, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter, co przejawiałoby się w ograniczeniu samodzielności finansowej samorządu oraz pozbawieniu go efektów własnych działań i aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów płynących ze źródeł dochodów własnych. Wpłaty nie mogą także mieć cech zindywidualizowanych, a nie systemowych – co oznaczałoby powrót do ręcznego sterowania samorządami. Taki sam charakter muszą mieć także wypłaty na rzecz samorządów uboższych.

Niedopuszczalne konstytucyjnie jest też zrównanie w pełni wpłat województw zamożniejszych z daninami publicznymi, o których mowa w art. 217 Konstytucji. Po pierwsze bowiem byłby to w istocie podatek od dochodów własnych, tzn. od tego, co samorządom ten sam ustawodawca przekazał jako własne dochody podatkowe – a więc w pewnym sensie „podatek od podatków”. Po wtóre nie można uczynić z owych wpłat daniny o przeznaczeniu ogólnym – na zasadach określonych w art. 219 Konstytucji w związku z art. 217 Konstytucji – czyli poddanej corocznej debacie politycznej nad wydatkami budżetowymi.

Istnienie obowiązku dokonywania wpłat może być konstytucyjnie uzasadnione wyłącznie potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych. To zaś oznacza z kolei, że uczynienie z nich dochodu budżetowego państwa o przeznaczeniu ogólnym i poddanego przez to suwerennej, corocznej decyzji politycznej parlamentu lub (tym bardziej!) innych organów władz centralnych jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Wpłaty wyrównawcze muszą mieć zatem przeznaczenie celowe i być wyłączone z corocznej politycznej debaty budżetowej parlamentu.

Sumując, funkcjonowanie wpłat wyrównawczo-korekcyjnych łącznie z systemem wyposażania samorządów w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa jest konstytucyjnie dopuszczalne pod następującymi warunkami:

- ustawowego uregulowania w sposób kategoryjny podstaw pobrania i zasad podziału,
- celowego przeznaczania na potrzeby innych samorządów związane ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych, a nie na potrzeby ogólnopaństwowe,
- określania wysokości wpłat w taki sposób, by zmniejszały one dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów,
- nadania wpłatom charakteru uzupełniającego mechanizm wyposażania samorządów w dochody, w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji – nie zaś jego zastępowania.

Jak wynika z tych uwarunkowań konstytucyjnych, odnoszą się one łącznie do konstrukcji wpłat i wypłat, ze względu na to, że tworzą jeden nierozdzielny mechanizm. To spowodowało właśnie, że TK badał łącznie art. 31 ust. 1 i art. 25 ustawy o dochodach j.s.t.

Po poczynieniu tych uwag ogólnych Trybunał Konstytucyjny przeszedł najpierw do zbadania, czy ustalone w art. 31 ustawy o dochodach j.s.t. obowiązki oraz zasady dokonywania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej są – jako takie – zgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Z analizy przepisów wynika, iż niewątpliwie wypłaty samorządów bogatszych mają celowy charakter i mają być przeznaczone na potrzeby samorządów uboższych.

Celowe, samorządowo-wyrównawcze przeznaczenie wpłat przedstawia się już jednak inaczej, gdy art. 31 ust. 1 o dochodach j.s.t. odniesiemy do postanowień art. 25 ust. 8 i 9 tejże ustawy. Wynika z nich, że 30% części łącznej sumy wpłat samorządów

bogatszych pozostaje w sferze decyzyjnej ministra właściwego do spraw finansów publicznych, który określa w drodze rozporządzenia sposób podziału tej kwoty „ (...) w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań”. Minister ma się kierować przy tym „uwzględnieniem sytuacji finansowej województwa, a w szczególności wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich”.

Na tle tych rozwiązań podnoszone są istotne wątpliwości – jeśli chodzi o spełnienie wymagań konstytucyjnych, od których zależy dopuszczalność funkcjonowania danej instytucji. Po pierwsze bowiem w tej części wpłaty województw bogatszych nabierają cech zbliżonych do daniny, o której mowa w art. 217 Konstytucji – wpływy z nich służyć mają podejmowaniu decyzji politycznej przez ministra (a nie parlament) o ich przeznaczeniu. Po wtóre przepisy te upoważniają do podziału uznaniowego, zindywidualizowanego, a nie systemowego i kategoryjnego. Wreszcie można powziąć istotne wątpliwości, czy obowiązek wpłat jest ustalany rzeczywiście w zakresie niezbędnym, czy też prowadzi do zawyżenia ich wysokości, skoro aż 30% sumy zgromadzonej z tych wpłat można było przeznaczyć na dodatkowe, rezerwowe uzupełnianie przez władze centralne środków niektórych województw, które – ich zdaniem – znajdują się w gorszej sytuacji finansowej.

Mimo tych istotnych wątpliwości należy zauważyć, iż nawet w części wyznaczonej przez art. 25 ust. 8 i 9 ustawy środki zgromadzone z wpłat województw zamożniejszych zachowują swój celowy charakter. Minister właściwy do spraw finansów publicznych nie może bowiem ich przeznaczyć na cele inne niż samorządowe.

Trybunał Konstytucyjny nie posiada instrumentów prawnych, pozwalających na zbadanie, czy wskaźniki, o których mowa w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t., są ustanowione na poziomie adekwatnym w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji – czy też nie. Wobec powyższego nawet przy tak znaczących wątpliwościach należało uznać, że nie zostało obalone domniemanie konstytucyjności art. 31 ust. 1, badanego w oderwaniu od art. 25 tejże ustawy.

Innego jeszcze rodzaju zarzuty skierował w stosunku do art. 31 ust. 1 Sejmik Województwa Mazowieckiego. Twierdzi on mianowicie, iż na skutek wprowadzenia obowiązkowych wpłat samorządy objęte tym obowiązkiem nie są w stanie realizować nowo przekazanych zadań własnych, które pociągają za sobą ogromne wydatki. Chodzi tu zwłaszcza o finansowanie regionalnych przewozów pasażerskich.

Zważywszy, że nowy system dochodów samorządu został wprowadzony od 1 stycznia 2004 r., trudno jest stwierdzić jednoznacznie, czy okres badania funkcjonowania tego systemu, jeśli chodzi o dochody własne w relacji do ustawowych zadań samorządu, jest już dostateczny. Trudno też wykazać, iż w wyniku wprowadzenia wpłat wyrównawczych uniemożliwiono samorządom wojewódzkim, poddanym temu obowiązkowi, wypełnianie nałożonych na nie ustawowo zadań publicznych.

Kierując się zatem domniemaniami konstytucyjności, TK nie znalazł obecnie dostatecznie silnych argumentów za uznaniem art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. ustawy za niezgodny z art. 167 ust. 2 Konstytucji, a przez to za naruszający zasadę adekwatności podziału środków publicznych między państwo a samorząd terytorialny – wyrażoną przez art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów Trybunał uznał, iż art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. w zakresie, w jakim ustanawia kryteria, od których uzależnione jest powstanie obowiązku dokonywania wpłat – jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Następnie TK przeszedł do zbadania zgodności z podanymi wzorcami art. 25 ustawy o dochodach j.s.t. poświęconego gromadzeniu oraz zasadom podziału wpłat wyrównawczych.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. łączna suma wpłat województwa, określonych w art. 31 ustawy, stanowi „część regionalną subwencji ogólnej” dla innych województw.

TK zbadał najpierw, czy subwencja ogólna dla województw pochodzi w głównej mierze z budżetu państwa, czy też łącznej sumy wpłat województw bogatszych.

Trybunał ustalił, że w świetle ustaw budżetowych na lata 2004-2005 owa część regionalna stanowi bardzo istotny procent kwoty subwencji ogółem. Wpłaty wszystkich rodzajów samorządów (gmin, powiatów, województw) wynosiły ok. 4% ogólnej kwoty subwencji dla samorządów; jednak po pomniejszeniu subwencji ogólnej o subwencje oświatowe udział ten wynosił już ok. 20%. W przypadku subwencji dla samorządów wojewódzkich kwota subwencji ogólnej (z pominięciem oświatowej) aż w 43% pochodziła z wpłat samorządów „zamożniejszych”. Podobne proporcje wystąpiły w roku 2005.

Wskazuje to na to, że ustawodawca, wprowadzając nowy system dochodów własnych wraz z towarzyszącymi mu subwencjami i dotacjami, z góry zakładał zarazem jego bardzo znaczącą korektę poprzez system wpłat wyrównawczych, o czym mowa była wyżej. Stawia to problem, czy mechanizm korekt wyrównawczych ma rzeczywiście jedynie uzupełniający charakter, czy też w istocie może stać się mechanizmem zastępującym w części ten system, o którym mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji, gdyż pozbawia samorzady objęte obowiązkiem dokonywania wpłat efektów własnej aktywności mającej na celu zgromadzenie jak największej kwoty dochodów własnych.

Na nie tylko uzupełniający charakter systemu wpłat wyrównawczo-korekcyjnych wskazuje także to, że aż 30% środków pochodzących z tych wpłat przeznaczone ma być na *sui generis* rezerwę w ramach części regionalnej subwencji ogólnej, to zaś wskazywać może, iż wysokość wpłat została ustalona na poziomie zawiżonym, wykraczającym poza niezbędny zakres świadczeń wyrównawczo-korekcyjnych.

TK nie posiada jednak instrumentów prawnych pozwalających na ocenę, czy nawet tak wysoki udział wpłat samorządów bogatszych w tworzeniu subwencji ogólnej przesądza o tym, iż nie jest ona już tą subwencją, o której mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Z uwagi na to, że nie stało się to przedmiotem samodzielnego zaskarżenia przez Sejmik Samorządu Województwa Mazowieckiego, lecz tylko w zakresie związanym z tym, że wpłaty są ustalane na poziomie zbyt wysokim i niesprawiedliwym – TK nie rozstrzygał tej kwestii merytorycznie.

Następnie TK poddał analizie art. 25 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. w zakresie, w jakim mowa w nim jest o obowiązku połączenia wszystkich wpłat województw określonych w art. 31 teże ustawy w jedną kwotę przeznaczoną na cele określone w ust. 2-7 tegoż artykułu.

Wobec poczynionych wyżej ustaleń – w trakcie badania art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. – TK uznał, iż przepis art. 25 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. w badanym zakresie nie stanowi naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji – skoro za zgodne z Konstytucją uznane zostało przeznaczanie zgromadzonych wpłat wyłącznie na potrzeby samorządowe związane z nałożonymi na nie ustawowo zadaniami.

Te ustalenia rzutują z kolei na kwestię konstytucyjności art. 25 ust. 2-7 ustawy o dochodach j.s.t.

Obliczoną w sposób przewidziany w art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. kwotę części regionalnej subwencji ogólnej dla województw dzieli się w 20% między województwa, których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia dla kraju, w 40% między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju, zaś w 10% przekazuje się ją województwom, w których PKB na jednego mieszkańca jest niższy od 75% PKB w kraju

w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kraju. Jest to więc podział systemowy, nawiązujący do kryteriów związanych z zadaniami samorządu wojewódzkiego.

Ze względu na powyższe, zasady podziału wpłaty wyrównawczej, określone w art. 25 ust. 2-7 ustawy, nazywanej częścią regionalną subwencji ogólnej, nie naruszają wymagań Konstytucji określonych w art. 167 ust. 1 i 4. Mają bowiem kategoriałny, zobiektywizowany charakter, a ich wysokość zależy od potrzeb samorządów uboższych, związanych z wykonywaniem ciężących na nich zadań własnych.

Natomiast podział pozostałych 30% części regionalnej subwencji ogólnej, określony w art. 25 ust. 8 i 9 ustawy o dochodach j.s.t., został już częściowo omówiony w trakcie analizy art. 31 ust. 1 i wymaga jedynie dopełnienia. Charakter prawny podziału pozostałych 30% łącznej kwoty wpłat jest określony w art. 25 ust. 8 ustawy. Wynika zeń mianowicie, iż podział owych 30% nie ma charakteru systemowego, bo służyć ma „uzupełnieniu dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań”.

Jak to już wykazano wyżej, instytucja korekty nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „uzupełniania” dochodów. Uzupełnianie dochodów to bowiem raczej oddziaływanie zindywidualizowane; ten, kto uzupełnia owe dochody, podejmuje najpierw decyzję o potrzebie i wysokości uzupełnienia. Podczas gdy instytucja korekty ma zawsze charakter kategoriałny, zobiektywizowany. Musi mieć cechy systemowe. Podkreślić należy, że również przesłanka przydzielania wypłaty subwencji ... w nawiązaniu do „zmiany finansowania zadań” nie jest konstytucyjnie dopuszczalna.

Zarówno zmiany w podziale zadań, jak i następujące w związku z tym zmiany finansowania powinny mieć również charakter systemowy (art. 167 ust. 4 Konstytucji). W dodatku z brzmienia przepisu nie wynika, czy chodzi o następstwa już dokonanych zmian finansowania zadań, czy też o zmiany zasad finansowania, jakie nastąpią w przyszłości.

W rezultacie mamy do czynienia z uprawnieniem do uznaniowego uzupełniania dochodów samorządów uboższych w związku z bliżej nieokreśloną zmianą finansowania zadań. Upoważnienie to dotyczy dzielenia owych 30%. Artykuł 25 ust. 8 ustawy o dochodach j.s.t. nie zawiera jednak żadnych kryteriów – zasad, w myśl których wykonywane być winno owo dzielenie.

Odesłanie do ust. 9 w art. 25 ust. 8 ustawy o dochodach j.s.t. nie zmienia istoty kompetencji przyznanej ministrowi. Mowa w nim jest bowiem o podstawach „sposobu podziału”, a nie o zasadach podziału, czyli kryteriach owego podziału.

Artykuł 25 ust. 8 ustawy o dochodach j.s.t. oddaje zatem w ręce ministra właściwego do spraw finansów publicznych kwestię podziału aż 30% łącznej kwoty wpłat. Oznacza to, po pierwsze, naruszenie konstytucyjnego warunku funkcjonowania korekty, jakim jest wymaganie ustawowego określania źródeł dochodów samorządu wyrażone przez art. 167 ust. 3. Z wymaganiem tym łączy się również obowiązek kategoriałnego określania przesłanek przydzielania i przekazywania samorządom części regionalnej subwencji ogólnej. Po wtóre, narusza także ten warunek dopuszczalności funkcjonowania korekty, który zakazuje nadania wpłatom charakteru takiego, jaki mają daniny, o których mowa w art. 217 Konstytucji – a więc te, z których dochody podlegają corocznej decyzji politycznej władz centralnych o ich przeznaczaniu w rozumieniu art. 219 Konstytucji. W dodatku decyzją polityczną o przeznaczaniu 30% łącznej kwoty wpłat podejmuje nie parlament, lecz minister właściwy do spraw finansów publicznych.

W świetle konstrukcji, o której mowa w art. 25 ust. 8 ustawy o dochodach j.s.t., nie mamy do czynienia z rozwiązaniem systemowym, nie są więc przewidywalne korzyści finansowe, jakie osiągną poszczególne, uboższe województwa w związku z podziałem tej części wpłat. Z tego punktu widzenia trudno mówić, iż podział tej części wpłat jest zgodny z zasadą adekwatności wyposażania samorządu w relacji do przypadających mu zadań publicznych.

Nie stwarza on również żadnych gwarancji, że niekorzystna dla samorządów zmiana finansowania zadań spowoduje zawsze „uzupełnienie” zmniejszonych dochodów.

Z tego względu TK uznał, że art. 25 ust. 8 w związku z art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Następnie Trybunał Konstytucyjny przeszedł do zbadania zgodności art. 25 ust. 9 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

W pierwszym rzędzie należy podkreślić, iż badany przepis pozostaje w bezpośrednim związku i jest niejako rozwinięciem i wykonaniem postanowień art. 25 ust. 8 ustawy, którego niezgodność z Konstytucją stwierdzono w tym wyroku. W tym zatem zakresie jest następstwem stwierdzonej wyżej niekonstytucyjności. Niezależnie jednak od tego rodzaju konsekwencji konstytucyjnoprawnych należy także podnieść, że zawiera on w pozostałym zakresie stwierdzenia nasuwające bardzo istotne zastrzeżenia konstytucyjne.

Badany przepis stwarza ustawowe podstawy „sposobu podziału” kwoty przez ministra. Podstawy te mają spełniać rolę *sui generis* wytycznych treściowych dla wydania rozporządzenia. Te wytyczne odnoszą się do tego, by minister określał sposób podziału kwoty „ (...) z uwzględnieniem sytuacji finansowej województwa, a w szczególności wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich”.

Rzecz jednak w tym, że w art. 25 ust. 8 ustawy o dochodach j.s.t. brak jest ustawowych zasad podziału, do których dopiero mogłoby się odnosić szczegółowe unormowanie sposobu podziału. W związku z powyższym rozporządzenie ministra nie może być traktowane jako takie, które spełnia jedynie rolę wykonawczą. Musi spełniać samodzielną funkcję prawotwórczą w zakresie, który zgodnie z art. 167 ust. 3 Konstytucji zastrzeżony jest wyłącznie dla unormowań ustawowych.

Rola reprezentacji j.s.t. ogranicza się do sformułowania opinii, nie polega zaś na obowiązku uzgodnienia czy porozumienia się z nią.

Należy podkreślić, że Minister Finansów, wydając rozporządzenia na podstawie i dla wykonania art. 25 ust. 9 o dochodach j.s.t., nie skorzystał w pełni z przekazanego mu uprawnienia do uznaniowego określenia „sposobu podziału kwoty” części regionalnej subwencji ogólnej. Ustalił natomiast w kolejnych latach kryteria zobiektywizowane – zasady podziału tej kwoty między województwa.

W świetle rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw na rok 2006 (Dz. U. Nr 194, poz. 1623) kryteriami tymi są: współczynnik udziału wydatków bieżących województwa na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie oraz kształtowanie się tzw. dochodów szacowanych na poziomie niższym od dochodów bazowych.

Fakt, iż Minister Finansów wykonał przysługującą mu kompetencję z dużą powściągliwością, zastępując *de facto* uprawnienie do sposobu podziału kwoty określeniem szczegółowych kryteriów podziału kwoty (zasad podziału kwoty), wymaga podkreślenia. Nie zmienia to oceny, że jego kompetencje przyznane ustawowo są znacznie dalej idące. Są one przez to niezgodne z Konstytucją. Przede wszystkim są niezgodne z art. 167 ust. 3 przez to, że stwarzają stan, w którym o podziale dochodów budżetu państwa pochodzących z wpłat samorządów i mających duże znaczenie finansowe, decydować może w dużej mierze samodzielnie minister właściwy do spraw finansów – wtedy gdy zasady podziału powinna określać ustawa. Po wtóre, przepis ten stanowi uzupełnienie konstrukcji przewidzianej w art. 25 ust. 8 ustawy o dochodach j.s.t. w zakresie, w jakim przewiduje on uznaniowe przydzielanie świadczeń pochodzących z wpłat samorządów bogatszych.

Konieczne jest zatem takie ukształtowanie uprawnienia do podziału tej części sumy wpłat wyrównawczych, które będzie miało znamiona systemowe. Możliwość takiego

ukształtowania na poziomie ustawowym jest oczywista – skoro można było tego dokonać w drodze wydania rozporządzeń. Wybór takich kryteriów – to materia wyłącznie ustawowa – a nie rozporządzenia wykonawczego.

W świetle powyższego TK uznał, że art. 25 ust. 9 ustawy o dochodach j.s.t. jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Ze wszystkich powyższych względów TK uznał, że art. 25 ust. 1-7 ustawy o dochodach j.s.t. jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, zaś art. 25 ust. 8 i 9 ustawy o dochodach j.s.t. jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

6. Zagadnienie zgodności art. 6 ust. 2 i 3 i art. 9 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t. z art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Przepisy te zostały zaskarżone przez wnioskodawców tylko w zakresie, w jakim ustanawiają dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych w wysokości niewspółmiernie zaniżonej w relacji do nowych zadań lub ubytku określonych innych tytułów prawnych dochodów samorządu województwa (np. subwencji drogowej czy dotacji celowej na organizowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich).

We wnioskach przedstawione też zostały dane liczbowe, mające wskazywać na niewspółmierność tego rodzaju dochodów w świetle konkretnych danych dotyczących budżetów obu województw.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Trybunał Konstytucyjny uznał, iż przedstawione przez wnioskodawców dane liczbowe nie pozwalają na ostateczne przesądzenie o nieadekwatności tego rodzaju zwiększonych dochodów w całkowicie nowym systemie dochodów j.s.t. wprowadzonym od 1 stycznia 2004 r. Wynika to stąd, że po pierwsze, dynamika i znaczenie w budżetach samorządowych dochodów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych są zmienne. Zależą od ilości podatników zamieszkałych na obszarze województwa (w tym zatrudnionych), wysokości ich dochodów, polityki podatkowej państwa w zakresie konstrukcji prawnej obydwu podatków.

Stosunkowo krótki okres działania nowego systemu dochodów nie pozwala na taką ocenę skutków jego funkcjonowania w praktyce, która prowadziłaby do obalenia domniemania konstytucyjności.

Z tego względu Trybunał uznał, iż nie zostało obalone domniemanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów, mimo że przytoczone we wnioskach dane statystyczne mogą budzić wątpliwości, jeśli chodzi o współmierność i wydajność finansową tych rodzajów źródeł dochodów. Brak jest nadto oceny wydajności innych źródeł dochodów własnych, jakie przypadają samorządom wojewódzkim; na to słusznie zwrócono uwagę w stanowiskach Sejmu i Prokuratora Generalnego.

Z tego względu Trybunał uznał, że art. 6 ust. 2 i 3 i art. 9 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t. są zgodne z art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Na zakończenie Trybunał Konstytucyjny odniósł się do przyczyn przemawiających za odroczeniem utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów.

Odroczenie było konieczne ze względu na skomplikowaną materię ustrojową, jakiej dotyczyły zaskarżone i uznane za niezgodne z Konstytucją przepisy.

Okres osiemnastomiesięczny od dnia ogłoszenia wyroku był zatem niezbędny by ustawodawca przygotował nowe rozwiązania, odpowiadające standardom konstytucyjnym. Mając na względzie, to iż chodzi o całościowe systemowe ujęcie tej problematyki należało

przyjąć, iż będzie ono wymagało dostatecznie długiego okresu dla opracowania nowych rozwiązań legislacyjnych.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.